



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA 1
CS
-2005
A74
v.1
c.1
GOVPUB

Audit of the Industrial Security Program, Public Works and Government Services Canada

A Report from the Public Service
Commission of Canada

October 2005



Canada




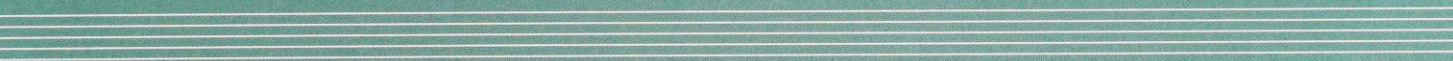

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: (613) 992-9562
Facsimile: (613) 992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-108/2005
ISBN 0-662-69279-9


© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2005



Audit of the Industrial Security Program, Public Works and Government Services Canada

A Report from the Public Service
Commission of Canada

October 2005



All of the audit work in this report was conducted in accordance with the legislative mandate and audit policies of the Public Service Commission of Canada.

Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115515850>

Table of Contents

| | |
|--|----|
| Summary | 2 |
| Introduction | 4 |
| Background | 4 |
| Focus of the audit | 5 |
| Observations | 6 |
| PWGSC's staffing management framework continues to evolve and improve | 6 |
| Roles and responsibilities are clearly defined | 6 |
| Staffing training for managers is an important improvement | 7 |
| Formal guidance requires improvement in two key policy areas | 8 |
| Selection decisions were not consistent with staffing plans | 11 |
| Formal staffing plans were developed but not implemented | 11 |
| Selection decisions did not support Program or PWGSC objectives | 12 |
| Managers did not demonstrate respect for the staffing values | 13 |
| Deployment and secondment authorities were abused | 14 |
| Tailoring was done to ensure specific outcomes | 14 |
| Evidence of personal favouritism in staffing was found | 16 |
| Staffing process values were frequently ignored | 19 |
| Human resources officials did not fulfil their advisory responsibilities | 21 |
| Without competition appointments were not questioned | 22 |
| Staffing files did not include required documentation | 23 |
| Letters of offer were issued without required assessments | 24 |
| Some competitive processes were well managed | 25 |
| Selection decisions were not monitored | 26 |
| Managers' access to staffing information requires improvement | 27 |
| PWGSC has yet to implement active monitoring of staffing | 27 |
| Update | 29 |
| Lessons learned for implementation of the new PSEA | 30 |
| Conclusion | 32 |
| About the audit | 33 |
| Response to the audit | 35 |

Summary

1. This Public Service Commission (PSC) audit involves selection processes related to the expansion of the Industrial Security Program of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) to include the Controlled Goods Program. In December 2003, upon receipt of a formal complaint from Industrial Security Program staff, the Deputy Minister (DM) directed that an internal human resources review be undertaken. The internal review was completed in January 2004. The findings prompted the DM and the Assistant Deputy Minister of Corporate Services, Human Resources and Communications Branch to request a PSC external audit of staffing in these two programs. The audit period involved is March 1, 2001 to December 31, 2003, the same period covered by the internal review.
2. The framework supporting the management of staffing continues to evolve and improve. A number of important elements are in place, including mandatory training for managers with sub-delegated staffing authority and a certification program for human resources officials. Several key staffing policies have been implemented; however, formal guidance related to the use of acting appointment and without competition authorities requires improvement.
3. The DM clearly communicated the expectation that every staffing decision made under sub-delegated staffing authority would comply with legislation and respect the staffing values. The majority of selection decisions we examined did not meet this expectation. Industrial Security Program managers were responsible for upholding the *Public Service Employment Act* (PSEA) and for respecting the staffing values when exercising staffing authority on behalf of the DM. We found that only three of the 53 selection decisions that we examined respected and represented a balance of all public service staffing values. Personal favouritism in staffing was also found in a few cases. We have concluded that the Industrial Security Program managers who were in place during the audit period did not fulfil their accountability to the DM for making meritorious, non-partisan selection decisions in the interests of the organization and its workforce.

4. Industrial Security Program managers consulted human resources officials in every case we examined; yet the majority of appointments did not comply with the PSEA, or the conditions accepted by the DM in signing the Staffing Delegation and Accountability Agreement with the PSC. We have concluded that human resources officials did not fulfil their accountability to the DM for providing expert staffing advice to managers in the majority of the selection decisions examined for this audit.
5. The DM has assigned responsibility for monitoring departmental use of sub-delegated staffing authority to human resources officials. We found that some *ad hoc* monitoring had occurred between March 2001 and December 2003. However, we found little evidence of file review for any of the selection processes we examined, or any evidence of efforts to identify and correct inappropriate Industrial Security Program staffing trends. PWGSC has yet to implement an active monitoring system to assess the use of sub-delegated staffing authority by managers.
6. Since January 1, 2004, a number of changes have occurred in the Industrial Security Program. Staffing Principles were introduced in May 2004 and revised in October 2004. With one exception, the managers interviewed for this audit have either retired, left the Department or resumed their regular duties, if an acting appointment was involved. In March 2005, the Director General position was staffed through a competitive process managed by the PSC. The DM has accepted our recommendations and has provided a detailed action plan to improve the management of staffing in PWGSC.

Introduction

Background

7. Public Works and Government Services Canada (PWGSC) is a large department with a workforce of approximately 14,000 permanent and temporary employees, as of March 31, 2003. It provides government departments and other organizations with a range of services, including procurement, accommodation, information management, compensation, translation and various security services.
8. The purchase of industrial security services is to ensure the oversight and protection of sensitive information, assets and goods in the private sector. These services have been delivered for almost 65 years and were expanded in 1999 to include the Controlled Goods Program. During the audit period, the Industrial Security Program had approximately 100 employees delivering industrial security services.
9. Industrial Security Program (hereafter referred to as Program) managers were tasked with implementing the Controlled Goods Program by April 30, 2001, in order to restore Canada's exemptions from certain requirements of the International Traffic in Arms Regulations. The preferential exemptions had been removed by the American government in early 1999. A failure to implement the Controlled Goods Program would have political and economic implications for Canada's defence and aerospace industries. According to PWGSC's 2000-2001 Departmental Performance Report, "the U.S. reinstated broader Canadian exemptions effective May 30, 2001 ... will reopen the trade channels between Canada/U.S. in the defence and aerospace sectors."
10. Under this expanded mandate, the Minister of PWGSC is accountable for registration, compliance and enforcement systems for controlled goods (e.g., munitions, avionics software). Canadian entities which buy, sell and possess controlled goods in Canada are required to register with PWGSC. Inspection and enforcement systems ensure that all transactions involving controlled goods conform to the *Controlled Goods Regulations*. In October 2000, the *Defence Production Act* was amended to provide a legal foundation for the new inspection and enforcement responsibilities.
11. In December 2003, the Deputy Minister (DM) of PWGSC received a complaint from the Government Services Union, a component of the Public Service Alliance of Canada, related to staffing decisions made to support the creation of the Controlled Goods Program. The complainants alleged that a significant number of appointments violated the *Public Service Employment Act* (PSEA) and staffing policies, and failed to respect the staffing values. The complaint raised concerns about the qualifications of appointees, favouritism and

nepotism. In January 2004, in response to the complaint, the DM immediately initiated a human resources management review, which included a review of certain staffing actions taken as part of the expansion of the Industrial Security Program during the period from March 1, 2001 to December 31, 2003. The review's findings confirmed the need for a more in-depth assessment of the activities in question.

12. In March 2004, PWGSC contacted the Public Service Commission (PSC) and requested an external audit of staffing in the expanded Program. The PSC decided to proceed with this audit, which included interviews, documentation review and in-depth analysis, which could not be undertaken by the PWGSC internal review team within the time allotted. The scope of this external audit does not include a validation of the internal review findings. However, the PSC's recommendations are not inconsistent with those of the internal review.

Focus of the audit

13. The focus of the audit was to assess whether selection processes for positions in the Industrial Security Program were in compliance with the PSEA and related Regulations, and the Staffing Delegation and Accountability Agreement between the PSC and PWGSC.
14. We obtained a substantial volume of information from human resources officials and Program managers. We were also provided with the staffing portion of the internal human resources management review, which added to our background information on Program and human resources management.
15. We were not able to obtain a copy of the complaint for several reasons. Primarily, the complainants chose not to provide access because the complaint included significant personal information concerning individuals. The complainants met with us in August 2004.
16. We examined 53 selection processes completed during the audit period of March 1, 2001 to December 31, 2003. Forty of these processes, relating to 24 appointees, were linked to the complaint. Thirteen additional processes, involving eight employees, were chosen to determine whether the selection decisions and trends identified in the complaint were typical of Industrial Security Program staffing during the audit period. These cases were selected because they involved similar staffing patterns to those identified in the complaint. In a number of cases, several selection processes were associated with a single individual.
17. Further details are presented in **About the Audit** at the end of this report.

Observations

PWGSC's staffing management framework continues to evolve and improve

18. In April 2001, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) signed a new Staffing Delegation and Accountability Agreement with the Public Service Commission (PSC). The Deputy Minister (DM) is accountable to the PSC for all staffing activities involving delegated staffing authority.
19. A total of 12,742 staffing actions were completed during 2002-2003, in a highly decentralized environment with extensive staffing sub-delegation. The effective management of this volume of staffing activity requires formal human resources plans and a responsive staffing management framework. Such a framework would include clearly defined roles and responsibilities, training in staffing processes and values, and formal policies or guidance for frequently used and potentially high-risk staffing authorities. These are required to ensure sound management of staffing by those with staffing authority.

Roles and responsibilities are clearly defined

20. We expected the roles and responsibilities of managers and human resources officials to be clearly defined and communicated through formal instruments of sub-delegation.

Staffing Values

Results Values

Competency: Attributes which ensure that public servants are qualified to carry out their public service duty.

Non-partisanship: Employees are appointed and promoted objectively, free from political or bureaucratic patronage.

Representativeness: The composition of the Public Service reflects that of the labour market.

Process Values

Fairness: Decisions are made objectively, free from political or bureaucratic patronage; practices reflect the just treatment of employees and applicants.

Equity of access: Equal access to external and internal employment opportunities; practices are barrier-free and inclusive.

Transparency: Open communication with employees and applicants about resourcing practices and decisions.

21. During the audit period, staffing authority was sub-delegated to incumbents of approximately 900 departmental positions. The exercise of staffing authority was governed by the May 1997 Deputy Minister Directive on Sub-delegation of Staffing Authority.

22. Through this instrument, the DM assigned distinct staffing roles and responsibilities to managers and human resources officials in conducting selection processes.
23. The DM expects managers and human resources officials to work in partnership to ensure that every selection decision complies with relevant legislation and policy, and respects the staffing values. Managers must ensure that selection decisions balance the needs and interests of the organization with those of its employees.

Area of Selection

The geographic/occupational/organizational parameters candidates must be within to be eligible for appointment. In a non-competitive process, the area of selection indicates who has the right to appeal.

24. Managers are accountable for deciding on an appropriate selection process, determining the qualifications and establishing the area of selection for filling positions in their jurisdiction. They are required to consult human resources officials with regard to implementing their staffing plans and exercising sub-delegated staffing authority.
25. Human resources officials, who are certified staffing specialists in the Corporate Services, Human Resources and Communications Branch, are expected to provide expert advice to managers on appropriate means of securing required resources. They are accountable for identifying risks and consequences associated with proposed strategies and appointments, and presenting options and alternatives. This expert advice is intended to equip managers with the information they need to confirm or to re-evaluate proposed staffing strategies and selection processes, when the review by human resources officials determines that implementation would result in a non-compliance situation.
26. In August 2003, the DM reviewed the departmental staffing sub-delegation instrument, and re-confirmed the roles and responsibilities assigned in 1997.
27. We found the roles, responsibilities and accountability of managers and human resources officials to be clearly defined and assigned by the DM throughout the period from March 1, 2001 to December 31, 2003.

Staffing training for managers is an important improvement

28. We expected managers and human resources officials to receive relevant staffing training prior to exercising staffing authority.
29. In April 2001, the DM identified training for sub-delegated managers as a performance indicator in the Staffing Delegation and Accountability Agreement.
30. Sub-delegated managers require a general knowledge of staffing legislation, policies and values to develop staffing plans and strategies, to establish qualifications, and to assess and select candidates.

31. At the beginning of the audit period, March 1, 2001, PWGSC managers were not required to take training prior to exercising the staffing authority delegated to their positions. Most Program managers interviewed claimed to have acquired extensive staffing experience at PWGSC or in other organizations.
32. The DM accepted the recommendation that managers receive staffing training, which was included in PWGSC's 2000-2001 internal audit of staffing efficiency and effectiveness. The May 1997 staffing sub-delegation directive was updated in August 2003 to reflect this decision. Since August 2003, new managers receive mandatory training in human resources planning, selection and processing of staffing actions. Once staffing training is completed, managers receive a letter confirming their staffing authority and general expectations regarding its use. The majority of the Program managers interviewed stated that, even with two or three days of training, they still relied on expert staffing advice from human resources officials.
33. PWGSC has implemented a staffing certification program to meet the training performance indicator for human resources officials. Certification is complemented by continuous learning, coaching and access to corporate staffing experts. The combination helps to ensure that all human resources officials providing expert staffing advice are well-equipped to meet their responsibilities.
34. The human resources officials we interviewed stated that they had received extensive formal training in various aspects of staffing and had obtained certification.
35. We found the training regimes to be responsive and aligned with the DM's staffing performance expectations and the performance criteria in the Staffing Delegation and Accountability Agreement. In our opinion, the decision to implement mandatory staffing training for managers prior to exercising staffing authority is an important improvement to the staffing management framework.

Formal guidance requires improvement in two key policy areas

36. Departmental staffing policies, and other types of formal guidance, provide managers with an immediate and effective source of information on various delegated staffing authorities. Formal guidance also clarifies the DM's expectations regarding how a specific staffing authority will be used, and ensures greater consistency of decision-making throughout the organization.
37. We expected PWGSC to establish policies or guidelines to support judicious selection decisions.
38. PWGSC has implemented a number of key staffing policies to guide the use of specific staffing authorities, including deployments and casual employment. Where no formal internal policy or guidance exists, managers must rely on human resources officials for expert advice.

Acting Appointment

An acting appointment is the temporary assignment of an employee to the duties of a higher position and provides the appointee with additional compensation.

39. Acting appointments represented thirty-four percent of all PWGSC appointments (4,335 of 12,742) made during 2002-2003. According to human resources officials, this volume of acting appointments is attributable, at least in part, to departmental reorganizations. PWGSC has reported significant acting appointment activity in each of its annual accountability reports to the PSC. For this reason, we expected that the DM would have implemented a departmental policy on acting appointments. Some guidance is available through PWGSC's Transitional Guidelines on Acting Appointments. We have assessed the adequacy of these guidelines in light of the audit findings. In our opinion, the guidance is too general and does not adequately support sub-delegated managers.
-

Relative Merit

In a relative merit process, a person is assessed along with other candidates, found qualified for a position, and ranked in order of merit.

40. Acting appointments also accounted for sixty-nine percent of the appointments we examined (25 of 36) in this audit. Every acting appointment we examined was made under subsection 10(1) of the *Public Service Employment Act* (PSEA). This subsection of the Act gives the authority to make relative merit appointments both with and without competition. The person selected must be the most qualified candidate, whether the appointment is made with or without competition.
41. Only four of the 25 acting appointment files included a complete narrative assessment, demonstrating that the appointee was well qualified in relation to the position qualifications. No file included information demonstrating that the appointee was better qualified than other potential candidates. As a result, we were not able to conclude that the department had demonstrated that the most qualified candidate was appointed in any of these cases.
-

Appointment Without Competition

An appointment without competition is an appointment made without holding a competition, and is based either on individual or relative merit.

42. PWGSC does not have a policy on the use of without competition authority. In August 2003, managers were provided with guidelines for documentation of appointments without competition. However, the guidelines do not include any advice on the judicious use of without competition staffing authority, nor does it discuss associated consequences.

43. We found the formal guidance related to these two key policy areas to be very general. In the selection processes examined, Program managers would have depended heavily on the expert advice and experience of human resources officials to determine whether the acting appointment or the without competition appointment being proposed met departmental and PSC expectations.
44. In our opinion, the current staffing management framework does not adequately support managers in meeting their accountability for staffing decisions when using acting appointment authority and without competition authority.

Recommendation 1

45. The Deputy Minister should ensure the development and implementation of improved formal guidance related to acting appointment authority and without competition authority, to support managers with sub-delegated staffing authority and to ensure consistent advice from human resources officials.

Response to Recommendation 1

The Deputy Minister commits to the following:

- 1) As part of the suite of policies under Human Resources Modernization, develop, implement and communicate to both sub-delegated managers and human resources consultants a policy on "Acting Appointments" and "Non-Advertised Processes" (January 1, 2006).
- 2) Communicate with all sub-delegated managers to reiterate the staffing values of equity, fairness and transparency and their accountability for upholding these values and provide specific guidance in the following areas (September 2005):
 - the need for better planning in order to stabilize organizations;
 - the need to reduce and regularize acting situations using appropriate processes;
 - restricted authority for "appointments without competition";
 - management accountabilities regarding the documenting of selection decisions; and
 - the requirement for mandatory consultation with human resources advisors on all staffing actions.

Recommendation 2

46. The Deputy Minister should determine whether without competition appointment staffing authority under subsection 10(1) of the *Public Service Employment Act* should be restricted to Branch Heads (Level 1), and to positions reporting directly to Branch Heads (Level 2), until improved formal departmental guidance has been implemented and monitored for results.

Response to Recommendation 2

The Deputy Minister commits to the following:

- 1) Delegation of authority for “Appointments Without Competition” will be restricted to Levels 1 and 2 until the implementation of the new PSEA.
- 2) The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch will send a communiqué to all sub-delegated managers (refer to Response to Recommendation 1).
- 3) Monitor at a corporate level, the use of Non-Advertised Processes based on established criteria (2006-2007).

Selection decisions were not consistent with staffing plans

47. We expected staffing plans to be clearly linked to the strategic objectives of the Industrial Security Program’s expanded mandate and the broader departmental strategic objectives. We also expected selection decisions to be consistent with these plans.

Formal staffing plans were developed but not implemented

48. An initial staffing plan was developed by the former Senior Director with responsibility for the Industrial Security Program and communicated to staff. It focussed on the need to create 20 additional positions to handle the increased volume of registration activity.
49. We found a clear alignment between the objectives of the original staffing plan and departmental business and human resources management objectives. It supported two PWGSC strategic outcomes: employee development and career advancement, and workforce renewal to meet current and future needs.
50. The Industrial Security Program’s mandate was clarified in January 2001 by a Mandate Review Committee. In its February 2001 report, the Committee identified two major design gaps related to the permanent inspection and enforcement systems required by the expanded mandate. The report also raised a concern that existing Program staff did not possess the expertise needed to design and implement these additional systems. This capacity would have to be secured outside of the Industrial Security Program.

51. The former Senior Director consulted human resources officials regarding an alternative staffing strategy to secure the expertise required to meet the April 2001 deadline, which was now only weeks away. This strategy included filling a number of temporary managerial positions with employees seconded from other organizations. The former Senior Director stated that the urgency to fill positions in light of the deadline precluded a departmental search and that insufficient time was available to hold a competitive process. He also stated that controlled goods and enforcement expertise was critical and not available within the organization. However, with one exception, these qualifications were not identified on the statements of qualifications for managerial positions examined for this audit.
52. On November 1, 2001, six months after the April 30, 2001 deadline had passed, a revised staffing plan was presented to Program staff. It included the creation of approximately 60 generic positions to cover registration, inspection and enforcement duties, such as managers, analysts and inspectors. Employees were told that competitive processes would be initiated to fill these positions. However, of the 53 selection processes we examined, only five involved competitive processes.

Selection decisions did not support Program or PWGSC objectives

53. **Exhibit 1** provides a detailed breakdown of the 53 Industrial Security Program selection processes we examined to determine, among other expectations, whether these processes were consistent with official staffing plans, and whether they supported Program and departmental objectives.

Exhibit 1: Distribution of selection processes by type

| Selection Processes | Volume | |
|---|--------|----|
| Appointments with Competition | | |
| Closed competitions | 4 | |
| External hiring | 1 | |
| Sub-Total | 5 | |
| Appointments without Competition | | |
| Acting appointments | 25 | |
| External hiring | 6 | |
| Sub-Total | 31 | |
| Total PSEA Appointments | | 36 |
| Deployments | 9 | |
| Total PSEA Selection Processes | | 45 |
| Secondments | 8 | |
| TOTAL SELECTION PROCESSES | | 53 |

Source: PSC Audit Branch

54. Several of the managers we interviewed stated that the implementation of the revised plan depended on securing permanent funding to establish a permanent organization structure and positions. The former Senior Director described numerous efforts to secure new, permanent funding to cover the increase in registration activity, and the new inspection and enforcement duties. The permanent funding issue was still being discussed at the end of the audit period, December 31, 2003.

Closed Competition

A closed competition is a competition open only to persons employed in the Public Service.

External Hiring

External hiring refers to the appointment of a person from outside the Public Service.

55. According to information obtained during our examination, the DM approved temporary funding to supplement the approved budget, both before and after the deadline had passed. Available funding was used to compensate 15 new indeterminate employees: eight brought in through deployment; four through closed competition; and three through external hiring.
56. We were not persuaded that the absence of permanent funding justified relying almost exclusively on non-competitive selection processes, which denied departmental employees reasonable access to career and development opportunities. In our opinion, Program managers did not support the Program's objective of building permanent competency and capacity to meet all industrial security service delivery demands, and did not serve the interests of the organization and its employees.

Managers did not demonstrate respect for the staffing values

57. We expected every selection decision taken by Program managers to respect the merit principle of the *Public Service Employment Act* (PSEA) and the staffing values, in accordance with the Staffing Delegation and Accountability Agreement between Public Works and Government Services Canada (PWGSC) and the Public Service Commission (PSC).
58. The Program managers we interviewed agreed that they were primarily accountable for selection decisions, and understood their accountability for making legal and values-based decisions. Managers we interviewed clarified that, in order to meet their staffing accountability, they relied on the expert advice of human resources officials in the development and implementation of staffing activities within their jurisdiction.

Deployment and secondment authorities were abused

Deployment

A deployment is the voluntary movement of an employee to a new job that does not constitute a promotion or a change in tenure.

Secondment

Secondments give employees new functions for a temporary period at the same level. The term refers to an assignment between departments and requires a written agreement.

- 59. Deployments and secondments are not intended to provide employees with additional compensation.
- 60. It is government policy to deploy employees to meet operational needs, to support career development, and to develop skills and abilities required in the longer term. Deployments are not appointments under the PSEA.
- 61. Secondments are not appointments, so the PSEA does not include any reference to this selection mechanism. Assigned duties are at the same level and no additional compensation is attached to a secondment.
- 62. We examined nine deployments and found that, in seven cases, the new employee was given an immediate acting appointment without competition. We examined eight secondments and found that, in every case, Program managers had identified former colleagues, or former staff members, as suitable candidates and brought them into the Department, with the intention of providing them with additional compensation. The eight employees were given acting appointments without competition retroactive to the effective date of their secondments. No relevant internal performance record was available in any of these cases to support the acting appointment.
- 63. Program managers abused the Deputy Minister's (DM) authority to enter into secondment agreements and to make deployments in 15 of the 17 cases referred to above. None of these employees actually performed the duties of the position, or at the level, to which they were deployed or seconded. Instead, they were immediately assigned higher level duties and received additional compensation through an acting appointment without competition. These employees were effectively promoted without competition.

Tailoring was done to ensure specific outcomes

- 64. We found that Program managers had tailored qualifications in both with and without competition processes. One of the four closed competitions we examined revealed tailoring of process and of qualifications to achieve a specific outcome, as presented in **Exhibit 2**.

Exhibit 2: Tailoring of process and qualifications

The revised staffing plan to fill numerous Industrial Security Program positions adopted generic positions and competitive processes.

On June 10, 2003, a closed competition was initiated to staff an AS-05 position in the Industrial Security Program. The area of selection was limited to PWGSC employees, who were given less than four days to apply. The statement of qualifications used in an earlier competition to fill similar positions was altered to include very specific experience. It was also altered to remove all knowledge qualifications, even though the work description for this position clearly indicated that knowledge was a requirement.

Six candidates applied and two candidacies were retained for further consideration. The assessment process consisted of interviewing both of these candidates and doing a reference check on one of them. The successful candidate had deployed to the department as an AS-02 in March 2002 and had been acting in the advertised position since June 2002. On August 11, 2003, this person was promoted from the AS-02 to the AS-05 level on an indeterminate basis.

As of April 1, 2005, the incumbent had deployed to another AS-05 position in the organization and the hiring manager had deployed out of the Branch.

65. We found other cases where position qualifications were altered or eliminated to coincide exactly with those of the appointee.
66. One such case was that of an Administrative Services (AS) Project Officer position at the AS-02 level requiring graduation from a recognized university, which matched the education of the successful candidate. No reason was provided for raising the education beyond that required for very similar positions, such as an AS-02 Controlled Goods Program/Industrial Security Program Officer, requiring the successful completion of secondary school.
67. We found eight cases where the language requirements were changed (raised or lowered) during the course of a staffing process to match the second language qualifications of the proposed appointee. Through our examination, we also identified four cases where the selected employee did not meet the language requirements on the effective date of the appointment or deployment.
68. We found seven cases where the security qualifications had been changed to match those of the successful candidate, thus allowing the proposed appointment or deployment to proceed. Our examination also identified two cases where the selected employee did not meet the security requirement on appointment or deployment.

69. We also examined the work descriptions for temporary managerial positions and the qualifications established for staffing these positions. We found that the work descriptions included numerous requirements for knowledge of security. These knowledge requirements had been critical in achieving the classification level of AS-07, the second highest level in the AS group. However, no security knowledge requirements were included in the statement of qualifications for the position.
70. In the case of the temporary AS-08 Director position, we noted that the knowledge requirements in the work description were adequately reflected in the statement of qualifications, but the appointee did not possess the required experience on the effective date of the appointment.
71. All of these adjustments, designed to achieve a specific selection outcome, indicate a fundamental lack of respect for the value of competency.

Evidence of personal favouritism in staffing was found

Personal Favouritism in Staffing

Within the federal public service's staffing and recruitment process, personal favouritism involves an inappropriate action or behaviour by a public servant who, by using knowledge, authority or influence, provides an unfair advantage or preferential treatment to: 1) a current employee or 2) a candidate for employment in the public service, for personal gain (benefit) and contrary to the good of the organization.

72. We expected that every selection decision made by Program managers would be free of personal favouritism (bureaucratic patronage) in staffing, and would provide Program employees with reasonable and equitable access to career and development opportunities.
73. The requirement to attest to the impartiality of their decision provides hiring managers with the opportunity to carefully consider whether any personal considerations have influenced the selection being proposed.
74. PSC staffing policy requires all persons participating on screening and selection boards to sign a "Statement of Persons Present at Boards" form to confirm that the selection decision is free from personal favouritism (bureaucratic patronage) in staffing. The policy applies to every appointment, whether made with or without competition.

75. Of the 31 without competition appointments we examined, the required attestation was signed in only one case — that of an acting appointment where an appeal had been lodged.
76. Networking refers to the identification of individuals known to managers, or brought to their attention by others, for potential selection. Typically, these individuals have worked with the manager in the past or have connections through some type of professional association. Networking is a selection option available to public service managers to meet operational needs. However, managers who limit their search to a specific individual without considering other candidates may not be respecting the merit principle or the staffing values. Selections through networking can result in personal favouritism in staffing or perceptions thereof. (See Public Service Commission of Canada *Study of Personal Favouritism in Staffing and Recruitment within the Federal Public Service*, 2005.)
77. At a minimum, networking was used to identify candidates for 17 of the selection processes we examined: eight secondments; five deployments; and four external hiring processes. Of these, 12 became even more problematic because these individuals benefited from acting appointments on the same date as their move into the Program.
78. We had particular concerns regarding the seven external hiring processes examined because the Program managers identified a single candidate and proposed that individual for appointment, without considering other potential candidates or alternative selection methods. In six cases, the individual identified by the hiring manager was appointed without competition; in the seventh case, the individual was required to compete for the position, but was declared the successful candidate.
79. The managers we interviewed were aware that two of these external processes involved the hiring of someone related either to a Program employee, or to a person known by a Program employee. In one case, the individual was employed by a separate employer within the public service. The second individual was employed in a private sector organization which employs numerous security personnel who would possess qualifications similar to those of the proposed appointee. This latter case is illustrated in **Exhibit 3**.

Exhibit 3: Appointment to the public service did not respect the value of non-partisanship

In June 2002, an individual who was related to a person employed in the Industrial Security Program was appointed without competition from outside the Public Service as a term AS-05.

The hiring manager from PWGSC had asked the PSC to have this individual added to the Administrative Services (AS) occupational group inventory and referred for a term appointment of one year. The justification provided to the PSC for the referral stated that this person had been identified through networking, and that the security expertise required for this position was unique and scarce. The PSC referred the individual, as requested.

We examined the statement of qualifications and noted that the security experience qualification was very generic: the development and implementation of security procedures and training programs. In our view, this type of expertise is neither unique nor scarce, since it can be found in many medium and large departments in the public service.

There was no assessment on file, so we were unable to determine if the appointee was qualified to perform the duties of the position. Nor were we able to determine if this individual possessed qualifications superior to those of public servants delivering security services within PWGSC or other government organizations.

We found no evidence that the hiring manager had personal knowledge of the individual's competence and performance in relation to the duties to be performed, as is required when a specific individual is proposed for appointment. There was no attestation of impartiality on the staffing file. Moreover, we noted that the security requirements for the position were lowered to accommodate the appointment of this individual.

In our opinion, the appointment of this individual to the public service only occurred because the individual was brought to the attention of the hiring manager through a sibling already working in the organization. Existing departmental staff and numerous public servants with security expertise were excluded from consideration for this position. Other Canadians registered in the PSC inventory for positions in the AS group were likewise denied consideration. This appointment to the public service respected neither merit nor the value of non-partisanship.

The term appointment of this employee was extended until May 2004. The Department offered the employee a further extension, to May 2005; however, the individual moved to another government department in June 2004. The hiring manager retired from the public service in early 2005.

Staffing process values were frequently ignored

80. The values of fairness, equity of access and transparency are referred to as process values.
81. In 48 of the 53 selection processes we examined, Program managers chose a specific individual, without considering the internal pool of potential candidates. These selection decisions deprived departmental employees of the opportunity to demonstrate their qualifications for appointment or deployment to the positions being staffed.
82. Program managers advanced the urgent April 2001 deadline, in addition to permanent funding issues, as justification for not conducting internal searches for potential candidates. However, 11 of the 25 acting appointments took place after April 2001. In our view, the duration of any appointment justified by the urgent deadline should have been for a period ending within 2001. Competitive selection processes should have been initiated soon after the deadline had passed to provide other potential candidates with fair and equitable access to these development and promotional opportunities.
83. Frequent, timely and clear communication regarding staffing plans, strategies and decisions is critical to acceptance of managerial decisions. We found that the value of transparency was respected with regard to communication of formal staffing plans. However, the decision to create temporary managerial positions to implement the Controlled Goods Program and to staff these with employees seconded from other organizations was not communicated in a transparent manner. Further, employees were notified of appointments without competition, frequently months after the appointee was performing the duties, through formal notifications rather than through communication from Program managers. This put the onus on employees to seek further information or to lodge an appeal.
84. The PSEA requires a manager who decides to proceed with external hiring to demonstrate why an internal appointment was not in the best interests of the public service. We found the justifications prepared by Program managers for each of the seven external hiring processes to be questionable, in light of official qualifications and the availability of internal candidates.
85. We also found a contradiction between statements made by Program managers concerning specialized and scarce expertise and the actual qualifications established for the selection processes we examined. With one exception, the statement of qualifications identified experience, skills and knowledge of a very general nature, which could be found in most organizations, including PWGSC. Relying on the relevance of the actual qualifications used to make selections, in our opinion, the 14,000 employees employed by PWGSC constituted a reasonable pool of candidates to fill the positions we examined.

Conclusion

86. We have concluded that Program managers failed to respect the staffing values in the majority of the cases we examined. With the exception of three competitive processes, the selection decisions we examined did not rely on formal assessments or other objective information to select the appointee. In each of the 50 remaining selection processes, including two competitive processes, the specific individual identified by Program managers for appointment, deployment or secondment was selected. The values of competency, fairness, transparency, and equity of access were largely ignored in every non-competitive selection process examined. The prevalence of non-competitive appointments and the selection of individuals through networking also called into question Program managers' respect for the value of non-partisanship (absence of personal favouritism in staffing). Further, existing employees were not given the opportunity to demonstrate their competence, were not treated fairly, and were denied equitable access to career and development opportunities. Managers did not keep employees sufficiently informed of staffing strategies and decisions.

Recommendation 3

87. The Deputy Minister should immediately institute effective safeguards to prevent personal favouritism (bureaucratic patronage) in staffing.

Response to Recommendation 3

- 1) To ensure values and ethics are respected, the Department has communicated:
 - the requirement for managers to complete a signed statement of board members for all appointments; and
 - interim guidelines for the reference of managers and employees until the update to the departmental policy on Employment of Relatives and Associates is published (Fall 2005).
- 2) Ethics training is mandatory for all persons in positions at risk. The department will make ethics training mandatory for all sub-delegated managers and ensure that this is clearly communicated to all branches/agencies.
- 3) It is recognized that:
 - the new PSEA contains strong legislative safeguards against possible personal favouritism (bureaucratic patronage). These safeguards will be reinforced through their integration into all management training for the implementation of the legislation; and
 - the *PSC Study of Personal Favouritism in Staffing and Recruitment within the Federal Public Service* should provide some clarity around the definition and identification of high risk situations that the department can use to actively monitor its activities.

Human resources officials did not fulfil their advisory responsibilities

88. We expected human resources officials to fulfil their staffing responsibilities and accountability to the Deputy Minister (DM) by providing timely and expert advice to managers.
89. However, we found little evidence that human resources officials discussed or questioned the selection processes proposed by Program managers. We found that most of the 36 appointments we examined were non-compliant with staffing legislation and policy, as demonstrated in **Exhibit 4**.

Exhibit 4: Industrial Security Program non-compliance report card

| PSEA Appointments | Appointments With Competition Total = 5 | | Appointments Without Competition Total = 31 | |
|---|--|-------------------------|--|-------------------------|
| | Within the public service=4 | To the public service=1 | Within the public service=25 | To the public service=6 |
| COMPLIANCE ELEMENT | | | | |
| <i>Public Service Employment Act and Regulations</i> | % of non-compliance | % of non-compliance | % of non-compliance | % of non-compliance |
| 10(1) Best qualified appointed | 25% | 100% | 100% | 100% |
| 12.1 Qualifications afford a basis for meritorious selection | 25% | 0% | 32% | 50% |
| 13(1) Appropriate area of selection | 0% | 0% | 24% | 100% |
| 14(1) Reasonable posting period for closed competition | 25% | n/a | n/a | n/a |
| 21(1) Recourse notification | 0% | n/a | 24% | n/a |
| PSC Policy or Guideline | | | | |
| Relative merit appointment without competition: appointee must be best qualified in relation to others (if appointment exceeds four months) | n/a | n/a | 100% | 100% |

Source: PSC Audit Branch

90. The human resources officials we interviewed understood their accountability for providing expert staffing advice to managers. They interpreted their advisory role as not including the questioning of staffing strategies and appointments proposed by Program managers. However, the Program managers we interviewed expected that any proposed staffing activity which did not comply with staffing legislation and policies, or was in conflict with the staffing values, would be questioned.
91. We found that the failure to question the selection processes proposed by Program managers resulted in numerous non-compliant appointments, notably for acting appointments and appointments made through external hiring.

Without competition appointments were not questioned

92. The DM has delegated staffing authority to managers to make acting appointments, either with or without competition, provided that the appointment is meritorious and values-based. Meritorious appointment requires that the successful candidate is assessed as the most qualified in relation to other potential candidates.
93. Of the 25 acting appointments we examined, we found all were made without competition, and only four were supported by an adequate assessment of the appointee's qualifications against the position requirements. However, none of the 25 staffing files we examined for these cases included assessment information which demonstrated that the appointee was the most qualified candidate within the pool of potential candidates, on the effective date of the appointment. Based on the assessment information on file, we found that none of these acting appointments was meritorious.
94. None of the staffing files for these appointments included communications from human resources officials to Program managers, advising them of the potential consequences of their proposal to appoint a specific individual without competition, such as reduced employee morale. When interviewed, the human resources officials stated that this type of advice, unless specifically requested, would be considered as "policing" managers who had authority to make appointments without competition and were accountable for their selection decisions.
95. In our opinion, human resources officials should have actively offered advice and questioned Program managers in each of the 25 acting appointments without competition. Exhibit 5 below provides an example of one such appointment.

Exhibit 5: Human resources officials did not challenge an exceptional situation

In March 2001, an employee occupying a PM-06 position in another organization was seconded, for a four-year period, into the Industrial Security Program by the former Senior Director of the Program.

In April 2002, this individual received a letter offering him an acting appointment without competition to a higher level position (AS-08) in the Program, retroactive to March 2001. The appointment was for the entire four-year period of the secondment. This letter had been prepared by human resources officials and signed by the former Senior Director.

Human resources officials should have ensured that the acting appointee's assessment clearly demonstrated that all position qualifications were met and that the appointee was the most qualified candidate relative to other potential candidates in the area of selection before preparing the letter of offer. No assessment was found on the staffing file.

We also noted that human resources officials did not raise concerns when the language requirements of the position were raised to match the appointee's second language examination results. According to the *curriculum vitae* on file, the proposed appointee did not meet an experience requirement, nor the position's security requirement, on the effective date of the appointment.

The appeal notice for this acting appointment was issued in May 2002, fourteen months after the effective date of the appointment. Although the appointee was on secondment to the Program, the area of selection on the notice did not include that individual's substantive work area. Two consequences resulted from this error: the appointee was not in the area of selection, so the appointment did not comply with the *Public Service Employment Act*; and potential candidates in the appointee's home department were denied their right of appeal.

Human resources officials should have challenged the proposed acting appointment without competition because it did not respect the merit principle. It also did not respect the staffing values of competency, non-partisanship, fairness, equity of access and transparency.

Both the appointee and the hiring manager have retired from the public service.

96. The 25 acting appointments without competition we examined for this audit have all ended.

Staffing files did not include required documentation

97. Staffing files are the official record of selection and appointment decisions made by those exercising staffing authority on behalf of the DM. Documentation and retention requirements are stipulated in Chapter 8 of the Public Service Commission (PSC) Staffing Manual.
98. Typically, human resources officials are responsible for ensuring that complete documentation is available to record the basis for and method of selection, to support post-selection discussions, and to monitor the use of staffing authority.

99. We expected human resources officials to ensure that every selection decision would be supported by the documentation required to demonstrate that the appointment or deployment authority was used judiciously and appropriately.
100. The majority of the files for the 36 appointments we examined did not include sufficient information to demonstrate meritorious selection and appointment.
101. In 33 of the 36 appointments we examined, human resources officials failed to fulfil their responsibility to ensure required documentation was available to support the appointment made by the Program manager involved.

Recommendation 4

102. The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch should reinforce, and regularly communicate, the requirement to ensure that adequate information is available to demonstrate that final selection decisions are compliant, appropriate and values-based.

Response to Recommendation 4

The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch will:

- make a presentation to the departmental Human Resources Committee (HRC) to reinforce management accountabilities (Fall of 2005);
- send a communiqué to all sub-delegated managers (refer to Response to Recommendation 1); and
- ensure that a review is conducted on a sample of files to determine that appropriate documentation is being provided.

Letters of offer were issued without required assessments

103. The letter of offer is the official document which establishes the employment contract between an appointee and the organization.
104. Human resources officials prepared letters of offer for each of the 36 appointments and nine deployments we examined. Several of the Program managers we interviewed stated that they believed the receipt of a letter of offer for their signature to be a confirmation from human resources officials that the proposed appointment or deployment was compliant with legislation and policy, and respected the staffing values.

105. Most of the acting appointments we examined were not supported by an adequate assessment of the appointee's qualifications. We are therefore concerned that human resources officials prepared these letters without the information needed to support the selection decision. In our opinion, this practice demonstrates that human resources officials focussed on timely service, to the detriment of their advisory responsibilities.

Some competitive processes were well managed

106. We examined five competitive processes for this audit: four closed competitions; and one external hiring process.
107. We found three of the four closed competitions to be very good examples of an effective partnership between managers and human resources officials. The area of selection was appropriate and candidates were given sufficient time to apply. Screening decisions were well documented and clearly communicated. Several candidates requested a review of the screening decision and follow-up action was well documented. A range of assessment tools was used to determine which candidates were qualified for appointment. The appeal period complied with the *Public Service Employment Regulations*. The staffing files included sufficient documentation to confirm meritorious selection and appointment in line with DM and PSC expectations. We found these processes respected merit and the staffing values.
108. We found the fourth closed competition, presented previously as **Exhibit 2**, to be neither meritorious nor values-based.
109. We also examined one external hiring through a competitive process where the Program manager had asked the PSC to refer a specific individual for appointment to the public service. The PSC referred this individual, along with several other potential candidates. The individual originally identified by the manager was appointed, but the documentation on file was insufficient to determine the process used to assess and select this individual in relation to the other candidates referred.
110. We found that, in three of the five competitive processes we examined, Program managers and human resources officials were able to demonstrate that they could properly execute their roles and responsibilities, and fulfil their accountability to the DM.
111. We found the opposite when non-competitive processes were involved. In the 48 non-competitive selection processes we examined, the candidate search was limited to a single individual. None of these processes met DM or PSC expectations, and very little evidence was found that human resources officials had provided advice or had questioned any of the proposed selections.

Conclusion

112. We have concluded that, in 50 of the 53 selection processes we examined, human resources officials did not fulfil their responsibilities to the DM, as they did not provide Program managers with expert advice and guidance in order to make appropriate, values-based selection decisions.

Recommendation 5

113. The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch should ensure that human resources officials fulfil their responsibilities through actively offering staffing advisory services to managers.

Response to Recommendation 5

- 1) An “on-site” human resources presence has been established and a human resources advisor now participates on the Management Committee for the Industrial Security Sector (ISS).
- 2) The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch will:
 - make a presentation to the departmental Human Resources Committee (HRC) to reinforce human resources responsibilities (Fall 2005); and
 - provide training (coaching, awareness sessions) to human resources advisors to ensure that they are well aware of their role in advising managers on staffing options and risks, and their role in promoting respect for the staffing values by sub-delegated managers.

Selection decisions were not monitored

114. Public Works and Government Services Canada (PWGSC) managers make approximately 11,000 selection decisions each year in a decentralized organization. The Staffing Delegation and Accountability Agreement signed between PWGSC and the Public Service Commission (PSC) requires the Deputy Minister (DM) to implement systems to manage and assess departmental staffing performance and outcomes. By signing this Agreement, the DM agreed to implement responsive mechanisms to assess the compliance, efficiency and effectiveness of selection processes made through delegated authority.
115. We expected PWGSC to actively monitor selection processes to ensure the effective management of staffing and to take timely corrective actions.

Managers' access to staffing information requires improvement

116. Monitoring activities involve the ongoing and recurring review of activities and operations against plans, procedures or performance standards to determine whether they are being performed or are functioning as intended, and are producing desired results. The intent of monitoring is to determine, at regular intervals (e.g., quarterly), the level and quality of performance and results and, when required, to take corrective action and to introduce improvements to existing policies and processes.
117. PWGSC has made significant investments into a reliable human resources management information system. It has the capability to produce a range of reports to support sub-delegated managers in meeting their staffing accountability. During the period under review, Branch reports, known internally as "mini bilan-socials," were produced and distributed to Branch Heads. These Heads were expected to distribute this information within their jurisdictions.
118. Managers with sub-delegated staffing authority, including the former Senior Director and subordinate Program managers, needed access to timely information on staffing activities. The majority of managers we interviewed did not recall ever receiving staffing information reports from either their Branch Head or human resources officials. Program managers did not have ready access to the information required to manage staffing activity at a strategic level, to detect problems, to determine priorities or to monitor staffing.
119. One of the human resources officials we interviewed clarified that Program managers could have requested ad hoc reports from the human resources officials assigned to provide advice and services to the Industrial Security Program. This alternative was not raised by any of the managers we interviewed.
120. In our opinion, human resources officials did not adequately fulfil their responsibility to provide Program managers with information on staffing activities to meet their staffing monitoring responsibility.

PWGSC has yet to implement active monitoring of staffing

121. The DM assigned corporate responsibility for monitoring of departmental staffing to human resources officials in the 1997 staffing sub-delegation directive, and re-iterated this responsibility when revising the directive in August 2003. The responsibility was assigned to the Director, Employment Equity, Staffing and Awards.
122. At the end of the audit period, December 2003, PWGSC had not yet implemented active monitoring of staffing. However, human resources officials had conducted a number of directed, ad hoc monitoring exercises, as reported to the PSC in two Departmental Staffing Accountability Reports.

123. We examined the 2002-2003 Departmental Staffing Accountability Report, which provided detailed results of a regional monitoring exercise involving 250 staffing files. The primary purpose of the exercise was to validate staffing processes based on compliance with the mandatory documentation requirements for the staffing authority used in the selection process.
124. This type of *ad hoc* monitoring has led to some improvements, such as the introduction of Guidelines on the Types of Assessments for Without Competition Appointments.
125. The Director, Employment Equity, Staffing and Awards informed us that human resources officials assigned as service providers to Program managers are expected to analyse staffing information, identify trends and potential problems, and discuss results with the relevant managers.
126. The human resources officials assigned to the Industrial Security Program did not fulfil their monitoring responsibility. They did not discuss the aggregate impact of selection decisions on the organization and its workforce. In our opinion, had this responsibility been fulfilled, human resources officials could have easily found the inappropriate trends identified in this report.
127. The implicit challenge of the implementation of the *Public Service Modernization Act* is to establish a staffing management accountability framework which supports those with sub-delegated staffing authority in achieving the right balance between flexibility and control. The Act encourages sub-delegation of decision-making to the lowest level possible in the organization. The DM must ensure that any increase in flexibility is complemented by rigorous monitoring and required controls for the uses made of staffing authority, in order to hold decision-makers accountable for their actions.

Recommendation 6

128. The Deputy Minister should ensure the implementation of an active monitoring system to assess the management of sub-delegated staffing authorities within PWGSC.

Response to Recommendation 6

The Deputy Minister commits to the following:

- 1) Expansion of the current departmental approach to monitoring (Bilan Social trends analysis and on-site file reviews) to include an active monitoring system and policy as part of the implementation of the new PSEA, based on the departmental staffing framework, the mandatory elements required by the PSC Staffing Framework, the Staffing Management Accountability Framework (SMAF) and the Treasury Board Secretariat Policy on Active Monitoring.
- 2) The allocation of resources to active monitoring (March 31, 2006).

Update

129. The January 2004 internal human resources management review produced nine recommendations to improve the management of staffing across Public Works and Government Services Canada (PWGSC). Action has been taken on some of these recommendations. In other cases, human resources officials explained that they will rely on the observations and recommendations of this audit to advise the Deputy Minister on the nature, importance and timing of additional improvements to the departmental staffing management framework.
130. Human resources officials reported that, in November 2004, 677 of the total of 790 managers identified as requiring mandatory staffing training had completed the training course.
131. The former Senior Director has retired from the public service. Responsibility for the Industrial Security Program now rests with the Director General, Industrial Security Sector. The Director General introduced Staffing Principles in May 2004. These principles required transparent communication of all staffing activity, competitive processes for both acting appointments and indeterminate appointments, and reasonable area of selection decisions. All appointment activity was to be fully substantiated. Effectiveness was monitored between May and October 2004, when the Principles were revised for greater precision, and re-communicated to managers and staff. The Principles are posted on the Departmental Web site for easy access.
132. The Director General holds quarterly Town Hall meetings with all staff, which cover general and specific human resources management issues. He has also made a public commitment to expeditiously address and resolve any concern brought to his attention.
133. There is now an on-site human resources representative who is working on the organizational structure and is conducting staffing processes.
134. A business case for the Industrial Security Program was developed in cooperation with Consulting and Audit Canada in the fall of 2004. It presented three funding options to fulfil mandated industrial security responsibilities. As was the case throughout the period from March 1, 2001 to December 31, 2003, the issue of permanent funding continues to be an obstacle to describing and creating Industrial Security Program positions needed to implement existing and future staffing plans.
135. The Director General and the Industrial Security Services management team are currently consulting human resources officials on the development of a staffing strategy to implement a permanent organizational structure.

136. Favouritism in staffing was a concern raised in both the 1999 and the 2002 Public Service Employee Surveys. This report includes a recommendation that the Deputy Minister institute effective safeguards to prevent personal favouritism in staffing. PWGSC will soon be releasing a revised Policy on the Employment of Relatives and Associates. Pending the release of the departmental policy, the Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch, has released a communication to all employees and managers on this issue and provided a set of guidelines for their information.

Lessons learned for implementation of the new PSEA

137. Our findings and conclusions have produced a number of lessons learned regarding the management of staffing within the Industrial Security Program, which have Department-wide application. These lessons have relevance under both the current and the new *Public Service Employment Act*.
138. The selection methods used to fill senior positions were viewed as benchmarks for subsequent staffing actions in the work unit. Under the new legislation, it will be important for senior managers to provide guidance by setting a good example, as well as by giving clear direction.
139. Although staffing plans linked to the departmental human resources management plan were developed, they were not implemented. Under the new legislation, human resources planning and staffing planning will take on increasing importance. However, developing plans is not enough; these must be communicated and implemented. Staff must be kept informed of progress made and variations that occur.
140. Transparency in staffing is essential to the integrity of the staffing system. Notices of appointment were considered a reasonable proxy for managerial communications related to planned staffing actions and proposed appointments. Under the new legislation, hiring managers will need to ensure clear and open communication with employees regarding proposed selection processes and appointments.
141. Technical compliance with legislation is not sufficient in a values-based staffing system. Under the new legislation, which is less prescriptive, human resources officials and managers exercising staffing authority must understand and apply the staffing values in all selection processes.

142. We also identified lessons learned which would be applicable to the public service as a whole.
143. Deputy ministers must provide the resources needed to implement a staffing management framework, based on their organization's unique environment. This framework is required to manage departmental use of sub-delegated staffing authorities, in line with the Public Service Commission's Staffing Management Accountability Framework.
144. There will be fewer central agency policies and guidelines under the new legislation. Therefore, beyond the mandatory policy requirements, deputy ministers of large organizations should implement formal guidance for high usage and high-risk staffing authorities, to ensure appropriate, consistent and ethical use of sub-delegated staffing authorities.
145. The new legislation promotes staffing sub-delegation to the lowest level possible. Deputy ministers must ensure that staffing advisors and sub-delegated managers receive staffing training which equips advisors and managers to fulfil their roles, responsibilities and accountability for making sound selection decisions. Each staffing decision made by sub-delegated managers contributes to the integrity of staffing in the organization.
146. Deputy ministers must ensure that every appointment is free from bureaucratic patronage and that no personal favouritism influences selection decisions.
147. Under the new legislation, there will be a need to ensure that employees and other potential candidates have fair and reasonable access to career and development opportunities.
148. Deputy ministers must ensure that adequate documentation is available on staffing files to demonstrate compliance with legislation and respect for the staffing values.
149. Deputy ministers must implement monitoring systems to assess the use of staffing authority within the organization, and mandatory controls. These formal systems should be used to improve their staffing management accountability framework, and to adjust their staffing processes, programs and practices, as warranted.

Conclusion

150. We found that the Deputy Minister had an adequate staffing management framework in place. There is a need, however, for improved formal guidance regarding acting appointments and non-competitive selection processes. These two authorities represent significant percentages of all Public Works and Government Services Canada (PWGSC) selection decisions and involve a degree of risk.
151. We found that, although two formal staffing plans were developed by the previous Senior Director for the expansion of the Industrial Security Program, neither was implemented. Despite sustained efforts to agree on permanent Program funding, discussions had not resulted in a permanent adjustment to the Program's budget. Program managers explained that the creation of the Controlled Goods Program was an emergency and so "the ends" (i.e., the Minister's deadline was met) justified "the means" (i.e., almost exclusive reliance on non-competitive processes). We were not persuaded that either the unresolved funding issue, or the April 30, 2001 deadline, was sufficient cause to ignore the merit principle in staffing and the staffing values. We found that almost all of the selection processes we examined neither complied with the *Public Service Employment Act* (PSEA), nor respected the staffing values.
152. With the exception of three competitive processes, we found that Program managers frequently abused their staffing authority by appointing, deploying or seconding specific individuals in order to offer them acting appointments without competition. Selection processes and qualifications were often tailored to ensure that specific individuals could be appointed or deployed. In making these selection decisions, Program managers knowingly denied employment opportunities to other potential candidates and demonstrated a fundamental lack of respect for the staffing values.
153. We found little evidence that human resources officials had provided advice on or questioned the selection processes or appointments proposed by Program managers, even when they did not comply with the PSEA and related Regulations. Furthermore, we found very little evidence that efforts were made to ensure respect for the staffing values in the selection decisions made.
154. The failure to implement active monitoring systems has contributed to the staffing outcomes reflected in this report. Program managers' use of delegated staffing authority was not monitored for compliance with legislation and respect for the staffing values. As a result, trends were not detected that could have led to corrective action, to improved management of staffing and to increased confidence of employees in the integrity of staffing in the department.

About the audit

Objective

The focus of the audit was to assess whether selection processes for positions in the Industrial Security Program of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) were in compliance with the *Public Service Employment Act* (PSEA) and related Regulations, and the April 2001 Staffing Delegation and Accountability Agreement between the Public Service Commission (PSC) and PWGSC.

Scope and approach

The examination included interviewing Industrial Security Program managers, PWGSC human resources officials, complainants and union representatives. We reviewed and analysed staffing files and other documents, including an extract of a departmental human resources management review. The scope of this audit did not include the validation of the observations found in that review. However, the extract was used to identify selection processes to be audited.

The audit included the review of 53 Industrial Security Program selection processes completed between March 1, 2001 and December 31, 2003, including one external hiring process with competition, four closed competitions, 25 acting appointments, six appointments to the Public Service without competition, nine deployments and eight secondments.

Criteria

The criteria for the audit are drawn from the Staffing Delegation and Accountability Agreement between PWGSC and the PSC, and PWGSC Sub-delegation of Staffing Authority Policy. We expected that:

- the roles and responsibilities of managers and human resources officials would be clearly defined and communicated through formal instruments of sub-delegation;
- managers and human resources officials would receive relevant staffing training prior to exercising staffing authority;
- PWGSC would establish policies or guidelines to support judicious selection decisions;
- staffing plans would be clearly linked to the strategic objectives of the Industrial Security Program's expanded mandate and the broader departmental strategic objectives;
- selection decisions would be consistent with staffing plans;
- selection decisions made by sub-delegated managers would respect the merit principle of the PSEA and the staffing values, in accordance with the PWGSC Staffing Delegation and Accountability Agreement with the PSC;

- selection decisions would be free of personal favouritism (bureaucratic patronage) in staffing, and Industrial Security Program employees would be provided with reasonable and equitable access to career and development opportunities;
- human resources officials would meet their staffing responsibilities and accountability to the Deputy Minister by providing timely and expert advice to managers;
- human resources officials would ensure that selection decisions would be supported by required documentation; and
- PWGSC would actively monitor selection processes to ensure the effective management of selection decisions and to take timely corrective actions.

Audit Team

Acting Vice-Presidents, Audit Branch:

Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Director General, Audit Operations:

Michael Corber

Audit Managers:

Denise Coudry-Batalla, Ann Sanderson

Auditors:

Beverley Binette, H       Lussier

Response to the audit

The Deputy Minister, Public Works and Government Services Canada

We would like to thank the Commission for the rigour that was demonstrated in dealing with our Department's request for an external audit of the Industrial Security Sector (ISS).

In December 2003, senior management was made aware of concerns related to human resources management practices in this Sector. I immediately ordered an internal human resources management review, including a review of staffing actions in this Sector since March 1, 2001. On January 30, 2004, a report was submitted which confirmed the need for a more in-depth review, and our Department requested that the PSC conduct an external audit to confirm our findings.

Since that time, a new management team has been put in place. There has been much progress over the past 15 months as this management team, working with human resources advisors, has taken measures to address the findings of the Departmental review and ensure that staffing values are respected. There has been improved transparency and enhanced communications with employees. Staffing principles are in place, are posted on the Web site, and have been communicated to all staff. They clearly outline guidelines related to acting appointments and other staffing practices, and affirm management's commitment to the staffing values. There have been no further complaints about staffing practices.

Our Department has put in place an action plan to respond to the audit recommendations. It encompasses communications with all sub-delegated managers concerning staffing values, their responsibility to document their decisions, and their accountabilities; ethics training for sub-delegated managers; training and coaching for staffing officers on their responsibility to advise managers on options and risks; and additional monitoring. The action plan has been integrated into our plans for the implementation of the new *Public Service Employment Act*, which will continue to contribute to the strengthening of the exercise of staffing sub-delegation and management accountability.

Recommendations and departmental action plan

Recommendation 1

The Deputy Minister should ensure the development and implementation of improved formal guidance related to acting appointment authority and without competition authority to support managers with sub-delegated staffing authority and to ensure consistent advice from human resources officials.

Response to Recommendation 1

The Deputy Minister commits to the following:

- 1) As part of the suite of policies under Human Resources Modernization, develop, implement and communicate to both sub-delegated managers and human resources consultants a policy on “Acting Appointments” and “Non-Advertised Processes” (January 1, 2006).
- 2) Communicate with all sub-delegated managers to reiterate the staffing values of equity, fairness and transparency and their accountability for upholding these values and provide specific guidance in the following areas (September 2005):
 - the need for better planning in order to stabilize organizations;
 - the need to reduce and regularize acting situations using appropriate processes;
 - restricted authority for “appointments without competition”;
 - management accountabilities regarding the documenting of selection decisions; and
 - the requirement for mandatory consultation with human resources advisors on all staffing actions.

Recommendation 2

The Deputy Minister should determine whether without competition appointment staffing authority under subsection 10(1) of the *Public Service Employment Act* should be restricted to Branch Heads (Level 1), and to positions reporting directly to Branch Heads (Level 2), until improved formal departmental guidance has been implemented and monitored for results.

Response to Recommendation 2

The Deputy Minister commits to the following:

- 1) Delegation of authority for "Appointments Without Competition" will be restricted to Levels 1 and 2 until the implementation of the new PSEA.
- 2) The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch will send a communiqué to all sub-delegated managers (refer to Response to Recommendation 1).
- 3) Monitor, at a corporate level, the use of Non-Advertised Processes based on established criteria (2006-2007).

Recommendation 3

The Deputy Minister should immediately institute effective safeguards to prevent personal favouritism (bureaucratic patronage) in staffing.

Response to Recommendation 3

- 1) To ensure values and ethics are respected, the Department has communicated:
 - the requirement for managers to complete a signed statement of board members for all appointments; and
 - interim guidelines for the reference of managers and employees until the update to the Departmental policy on Employment of Relatives and Associates is published (Fall 2005).
- 2) Ethics training is mandatory for all persons in positions at risk. The Department will make ethics training mandatory for all sub-delegated managers and ensure that this is clearly communicated to all branches/agencies.
- 3) It is recognized that:
 - the new PSEA contains strong legislative safeguards against possible personal favouritism (bureaucratic patronage). These safeguards will be reinforced through their integration into all management training for the implementation of the legislation; and
 - the *PSC Study of Personal Favouritism in Staffing and Recruitment within the Federal Public Service* should provide some clarity around the definition and identification of high-risk situations that the Department can use to actively monitor its activities.

Recommendation 4

The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch should reinforce, and regularly communicate, the requirement to ensure that adequate information is available to demonstrate that final selection decisions are compliant, appropriate and values-based.

Response to Recommendation 4

The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch will:

- make a presentation to the Departmental Human Resources Committee (HRC) to reinforce management accountabilities (Fall of 2005);
- send a communiqué to all sub-delegated managers (refer to Response to Recommendation 1); and
- ensure that a review is conducted on a sample of files to determine that appropriate documentation is being provided.

Recommendation 5

The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch should ensure that human resources officials fulfil their responsibilities through actively offering staffing advisory services to managers.

Response to Recommendation 5

- 1) An "on-site" human resources presence has been established and a human resources advisor now participates on the Management Committee for the Industrial Security Sector (ISS).
- 2) The Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Human Resources and Communications Branch will:
 - make a presentation to the Departmental Human Resources Committee (HRC) to reinforce human resources responsibilities (Fall 2005); and
 - provide training (coaching, awareness sessions) to human resources advisors to ensure that they are well aware of their role in advising managers on staffing options and risks, and their role in promoting respect for the staffing values among sub-delegated managers.

Recommendation 6

The Deputy Minister should ensure the implementation of an active monitoring system to assess the management of sub-delegated staffing authorities within PWGSC.

Response to Recommendation 6

The Deputy Minister commits to the following:

- 1) Expansion of the current departmental approach to monitoring (Bilan Social trends analysis and on-site file reviews) to include an active monitoring system and policy as part of the implementation of the new PSEA, based on the departmental staffing framework, the mandatory elements required by the PSC Staffing Framework, the Staffing Management Accountability Framework (SMAF) and the Treasury Board Secretariat Policy on Active Monitoring.
- 2) The allocation of resources to active monitoring (March 31, 2006).

Le sous-ministre devrait veiller à la mise en œuvre d'un système de surveillance active permettant d'évaluer la gestion des pouvoirs de dotation subdélégés au sein de TPSCG.

Le sous-ministre est déterminé à :

- 1) Étendre l'approche ministérielle actuelle en matière de surveillance (analyse des tendances du Bilan social et examens des dossiers sur place) afin d'inclure un système et une politique de surveillance active dans la mise en œuvre de la nouvelle LEEF, en se fondant sur le cadre de dotation ministériel, les éléments obligatoires aux termes du cadre de dotation de la CFP, le Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) et la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la surveillance active.
- 2) Allouer les ressources nécessaires pour la surveillance active (31 mars 2006).

- 1) On a demandé à un conseiller en ressources humaines de travailler sur place, et un membre des ressources humaines participera dorénavant au Comité de gestion du Secteur de la sécurité industrielle (SSI).
- 2) La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications :
 - fera un exposé aux membres du Comité des ressources humaines (CRH) du Ministère afin de renforcer les responsabilités des ressources humaines (automne 2005);
 - fournira aux conseillers en ressources humaines de la formation (encadrement et séances de sensibilisation) afin de s'assurer qu'ils connaissent leur rôle, qui est de conseiller les gestionnaires sur les options et les risques liés à la dotation, et de promouvoir auprès des gestionnaires subdélégués le respect des valeurs en dotation.

Réponse à la recommandation 5

La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications devrait prendre des mesures pour que les responsables des ressources humaines s'acquittent de leurs responsabilités en offrant activement des services de consultation en dotation à l'intention des gestionnaires.

Recommandation 5

- s'assurera qu'on examine un échantillon de dossiers afin de déterminer si la dotation voulue est fournie.
 - enverra un communiqué à tous les gestionnaires subdélégués (voir la réponse à la recommandation 1);
 - fera un exposé aux membres du Comité des ressources humaines (CRH) du Ministère afin de renforcer les responsabilités de gestion (automne 2005);
- La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications :

Réponse à la recommandation 4

La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications devrait renforcer et communiquer régulièrement l'exigence visant à s'assurer que l'information adéquate est disponible et qu'elle permet de démontrer que les décisions de sélection finales sont conformes, appropriées et fondées sur les valeurs.

Recommandation 4

- 1) Les pouvoirs délégués relatifs aux nominations sans concours seront limités aux niveaux 1 et 2 jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.
- 2) La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications enverra un communiqué à tous les gestionnaires subdélégués (voir la réponse à la recommandation 1).
- 3) En 2006-2007, surveiller, au niveau ministériel, l'utilisation de processus de dotation non annoncés en se fondant sur les critères établis

Le sous-ministre devrait instaurer des mesures efficaces visant à éviter le favoritisme personnel (bureaucratique) en dotation.

- 1) Afin de s'assurer qu'on respecte les valeurs et les principes d'éthique, le Ministère a :
 - informé les gestionnaires qu'ils doivent remplir la Déclaration signée par les personnes présentes aux séances des jurys pour toute nomination;
 - diffusé des lignes directrices provisoires comme matériel de référence pour les gestionnaires et les employés en attendant que soit publiée (automne 2005) la nouvelle version de la Politique ministérielle sur le recrutement de parents et d'associés.
- 2) La formation sur les principes d'éthique est obligatoire pour toutes les personnes occupant un poste à risque. Le Ministère rendra la formation sur les principes d'éthique obligatoire pour tous les gestionnaires subdélegataires et s'assurera que l'information est transmise à toutes les directions générales et à tous les organismes.
- 3) On reconnaît également ce qui suit :

- la nouvelle LEFP comporte des mesures de protection législatives solides contre le favoritisme personnel (bureaucratique). On renforcera ces mesures en les intégrant à toutes les formations pour les gestionnaires sur la mise en œuvre de la Loi;
- l'étude de la CFP sur le favoritisme personnel en dotation et recrutement dans la fonction publique fédérale devrait quelque peu clarifier la définition et la détermination des situations à risques élevés, et le Ministère pourrait utiliser ces clarifications pour surveiller activement ses activités.

Recommandations et plan d'action du Ministère

Recommandation 1

Le sous-ministre devrait veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une orientation officielle améliorée concernant les pouvoirs de nomination intérimaire et sans concours afin d'appuyer les gestionnaires lorsqu'il s'agit des pouvoirs de dotation subdélégués et de s'assurer que les responsables des ressources humaines donnent des conseils cohérents.

Réponse à la recommandation 1

Le sous-ministre s'engage à ce qui suit :

- 1) Suivant les politiques mises en place dans le cadre de la modernisation des ressources humaines, élaborer, mettre en œuvre et communiquer aux gestionnaires subdélégués et aux conseillers en ressources humaines une politique sur « les nominations intérimaires » et sur les « processus de nomination non annoncés » (1er janvier 2006).

- 2) Communiquer avec tous les gestionnaires subdélégués afin de leur rappeler les valeurs en dotation, nommément l'équité, la justice et la transparence, et leur responsabilité de soutenir ces valeurs et d'assurer une orientation précise relativement aux éléments suivants (septembre 2005) :

- amélioration nécessaire de la planification dans le but de stabiliser les organisations;
- réduction du nombre de postes occupés de façon intérimaire et régularisation de ces situations à l'aide des processus appropriés;
- pouvoir limité de nomination sans concours;
- responsabilités de la gestion liées à la documentation des décisions en matière de sélection;
- consultations obligatoires avec des conseillers en ressources humaines relativement à toutes les mesures de dotation.

Recommandation 2

Le sous-ministre devrait déterminer s'il y aurait lieu de restreindre les pouvoirs relatifs à la dotation sans concours que confère le paragraphe 10(1) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique aux chefs des directions générales (niveau 1) et aux postes relevant directement des chefs des directions générales (niveau 2) jusqu'à ce qu'une orientation ministérielle officielle soit instaurée et que les résultats soient évalués.

Réponse à la vérification

Le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Nous remercions la Commission de la rigueur dont elle a fait preuve en traitant la demande de vérification externe du Secteur de la sécurité industrielle (SSI) formulée par notre ministère.

En décembre 2003, on a informé la haute direction de préoccupations relatives aux pratiques de gestion des ressources humaines dans ce secteur. J'ai ordonné sur-le-champ un examen interne de la gestion des ressources humaines, dont un examen des activités de dotation s'étant déroulées dans le secteur depuis le 1^{er} mars 2001. Le 30 janvier 2004, on a présenté un rapport confirmant le besoin d'un examen approfondi, et le Ministère a demandé à la CFP de mener une vérification externe afin de confirmer ses constatations.

Depuis, une nouvelle équipe de gestion a été mise en place. Des progrès importants ont été réalisés au cours des 15 derniers mois, car cette équipe de gestion, en collaboration avec des conseillers en ressources humaines, a pris des mesures pour donner suite aux constatations de l'examen ministériel et pour s'assurer que les valeurs de la dotation sont respectées. On note une amélioration sur le plan de la transparence et une communication accrue avec les employés. Des principes de dotation sont en place, ils sont affichés sur le site électronique, et ils ont été communiqués à tous les employés. Ils décrivent clairement les lignes directrices sur les nominations intermédiaires et les autres pratiques de dotation et ils affirment l'engagement des gestionnaires envers les valeurs de dotation. De plus, on n'a reçu aucune autre plainte au sujet des pratiques de dotation.

Le Ministère a mis en œuvre un plan d'action afin d'appliquer les recommandations du vérificateur. Ce plan comprend des instructions à tous les gestionnaires subdélégués concernant les valeurs de dotation, leurs responsabilités de documenter leurs décisions, et leur imputabilité; de la formation sur l'éthique pour les gestionnaires subdélégués; de la formation et du tutorat pour les agents de dotation quant à leurs responsabilités de fournir à la gestion avis, conseils, présentation des options et risques; et de la surveillance supplémentaire. Nous avons intégré le plan d'action à nos plans de mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ce qui contribuera à renforcer l'exercice de subdélégation des pouvoirs et de responsabilisation de la gestion en matière de dotation.

- les décisions de sélection sont conformes aux plans de dotation;
- les décisions de sélection prises par les gestionnaires subdélégués respectent le principe du mérite prévu par la LEFP ainsi que les valeurs de dotation, conformément à l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation qu'a signée TPSCG avec la CFP;
- les décisions de sélection sont exemptes de favoritisme personnel (bureaucratique) et les membres du personnel du Programme de la sécurité industrielle ont un accès raisonnable et équitable aux occasions d'avancement et de perfectionnement;
- les responsables des ressources humaines s'acquittent de leurs responsabilités de dotation et en rendent compte au sous-ministre en donnant des avis opportuns et éclairés aux gestionnaires;
- les responsables des ressources humaines s'assurent que les décisions de sélection sont étayées par la documentation requise;
- TPSCG effectue une surveillance active des processus de sélection afin d'assurer la gestion efficace des décisions de sélection et de pouvoir prendre les mesures correctives requises en temps utile.

Équipe de vérification

Vice-présidentes intermédiaires, Direction générale de la vérification :
Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Directeur général des opérations de vérification :
Michael Corber

Gestionnaires de la vérification :
Denise Coudry-Batalla, Ann Sanderson

Vérificatrices :
Beverly Binette, Hélène Lussier

À propos de la vérification

Objectif

La présente vérification avait pour objectif de déterminer si les processus de sélection se rapportant aux postes du Programme de la sécurité industrielle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) respectaient la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), le Règlement connexe ainsi que l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue en avril 2001 entre la Commission de la fonction publique (CFP) et TPSGC.

Portée et approche

Le présent examen prévoyait la tenue d'entrevues avec des gestionnaires du Programme de la sécurité industrielle, des responsables des ressources humaines de TPSGC, des plaignants et plaignantes et des représentants et représentantes des syndicats. Nous avons examiné et analysé des dossiers de dotation et d'autres documents, dont un extrait d'un examen ministériel de la gestion des ressources humaines. La portée de la présente vérification n'englobait pas la validation des observations contenues dans cet examen interne de la gestion des ressources humaines. En revanche, l'extrait en question a servi à choisir les processus de sélection à vérifier.

La présente vérification a porté sur 53 processus de sélection qui ont eu lieu au Programme de la sécurité industrielle entre le 1^{er} mars 2001 et le 31 décembre 2003. En plus d'un processus d'embauche externe avec concours, on compte quatre concours internes, 25 nominations intérimaires, six nominations sans concours à la fonction publique, neuf mutations et huit détachements.

Critères

Les critères appliqués à la présente vérification sont tirés de l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation signée entre TPSGC et la CFP de même que de la Politique sur la subdélégation des pouvoirs de dotation de TPSGC. Nous nous attendions à constater les éléments suivants :

- les rôles et les responsabilités des gestionnaires et des responsables des ressources humaines sont clairement définis et communiqués grâce à des instruments officiels de subdélégation;
- les gestionnaires et les responsables des ressources humaines reçoivent une formation en dotation pertinente avant d'exercer leurs pouvoirs de dotation;
- TPSGC a instauré des politiques ou des lignes directrices favorisant la prise de décisions de sélection judicieuses;
- les plans de dotation sont clairement liés aux objectifs stratégiques du mandat élargi du Programme de la sécurité industrielle et aux objectifs stratégiques globaux du Ministère;

150. Nous avons constaté que le sous-ministre avait mis en place un cadre de gestion de la dotation adéquat. Par contre, de l'orientation officielle concernant les nominations intérieures et les processus de sélection sans concours s'avère nécessaire. Ces deux pouvoirs représentent un fort pourcentage de toutes les décisions de sélection prises à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et ils comportent un degré de risque.

151. Nous avons constaté que, malgré l'élaboration, par l'ancien directeur principal, de deux plans de dotation officiels en vue de l'expansion du Programme de la sécurité industrielle, aucun des deux n'a été mis en œuvre. En dépit d'efforts soutenus visant à s'entendre sur le financement permanent du programme, le budget de ce dernier n'a fait l'objet d'aucun ajustement permanent. Les gestionnaires du programme ont expliqué que la création du Programme des marchandises contrôlées étant de nature urgente, « la fin » (respect de l'échéance fixée par le ministre) s'est trouvée à justifier « les moyens » (recours quasi exclusif aux processus sans concours). Nous n'avons pas été convaincus que la question du financement, demeurée irrésolue, ou que l'échéance du 30 avril 2001 constituaient des motifs suffisants pour passer outre au principe du mérite en dotation et aux valeurs de dotation. Nous avons constaté que la quasi-totalité des processus que nous avons examinés ne respectaient ni la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) ni les valeurs de dotation.

152. À l'exception de trois concours, nous avons constaté que les gestionnaires du programme abusent souvent de leurs pouvoirs de dotation en procédant à la nomination, à la mutation ou au détachement de certaines personnes, dans le but de leur offrir des nominations intérieures sans concours. Les processus de sélection de même que les titres et qualités étaient souvent modifiés afin que certaines personnes puissent être nommées ou mutées. Pour prendre de telles décisions de sélection, les gestionnaires du programme privaient sciemment d'autres candidats et candidates possibles de différentes possibilités d'emploi et faisaient montre d'un manque flagrant de respect à l'égard des valeurs de dotation.

153. Nous avons trouvé peu de données permettant d'affirmer que les responsables des ressources humaines avaient remis en question les nominations ou les processus de sélection proposés par les gestionnaires du programme ou donné des avis en la matière, même lorsque ces propositions contrevenaient à la LEFP ou au Règlement connexe. De plus, nous avons trouvé très peu de données nous permettant d'affirmer que des efforts avaient été déployés afin de garantir que les décisions de sélection respectaient les valeurs de dotation.

154. L'absence de systèmes de surveillance active a contribué aux résultats de dotation dont le présent rapport fait état. L'usage qu'ont fait les gestionnaires du programme des pouvoirs de dotation délégués n'a fait l'objet d'aucun suivi pour vérifier s'il se conformait à la Loi et respectait les valeurs de dotation. Résultat : les tendances n'ont pas pu être détectées et les mesures correctives qui auraient dû être prises en vue d'améliorer la gestion de la dotation et de renforcer la confiance du personnel dans l'intégrité de la dotation ayant cours au Ministère ne l'ont pas été.

- et pratiques de dotation au besoin.

Leçon apprises en vue de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP

137. Nos constatations et conclusions ont permis de tirer un certain nombre de leçons quant à la gestion de la dotation ayant cours au Programme de la sécurité industrielle, leçons qui peuvent s'appliquer à l'ensemble du Ministère. Ces leçons sont par ailleurs valables autant dans le contexte de l'actuelle *Loi sur l'emploi* dans la fonction publique que dans celui de la nouvelle.
138. Les méthodes de sélection utilisées pour doter les postes les plus élevés ont été perçues comme des points de référence pour les mesures de dotation qui seront prises dans l'avenir au sein de l'unité de travail. En vertu de la nouvelle loi, il sera important que les gestionnaires supérieurs servent de guides en donnant le bon exemple et en émettant des directives claires.
139. Même si des plans de dotation liés au plan ministériel de gestion des ressources humaines ont été élaborés, ils n'ont jamais été mis en œuvre. En vertu de la nouvelle loi, la planification des ressources humaines et de la dotation se verront accorder de plus en plus d'importance. Or, il ne suffit pas d'élaborer des plans; il faut aussi veiller à leur diffusion et à leur mise en œuvre. Le personnel doit être informé des progrès réalisés et des changements qui peuvent se produire.
140. La transparence en dotation est essentielle à l'intégrité du système de dotation. Les avis de nomination étaient considérés comme des substituts raisonnables aux communications de la direction concernant les mesures de dotation prévues et les nominations proposées. En vertu de la nouvelle loi, les gestionnaires d'embauche devront communiquer clairement et ouvertement au personnel les nominations et les processus de sélection proposés.
141. Dans un système de dotation fondé sur les valeurs, la conformité technique aux lois ne suffit pas. En vertu de la nouvelle loi, qui sera moins prescriptive, les responsables des ressources humaines et les gestionnaires exerçant des pouvoirs de dotation devront comprendre les valeurs de dotation et les appliquer à tous les processus de sélection.
142. Nous avons également déterminé que certaines leçons apprises pourraient s'appliquer à l'ensemble de la fonction publique.

131. L'ancien directeur principal a pris sa retraite de la fonction publique. La responsabilité à l'égard du Programme de la sécurité industrielle incombe à présent au directeur général, Secteur de la sécurité industrielle. Ce dernier instaurait de nouveaux principes de dotation en mai 2004. Ces principes prévoyaient la communication transparente de l'ensemble des activités de dotation, la tenue de concours, tant pour les nominations intérimaires que pour les nominations de durée indéterminée, et la prise de décisions raisonnables au chapitre de la zone de sélection. Toutes les activités liées aux nominations devaient être entièrement justifiées. L'efficacité a été évaluée entre mai et octobre 2004; les principes ont alors été révisés afin de les rendre plus précis, puis communiqués de nouveau aux gestionnaires et au personnel. Ces principes sont affichés dans le site Web du Ministère, aux fins de commodité.
132. Le directeur général organise des séances de discussion ouverte trimestrielles avec tout le personnel, où l'on aborde des questions générales et particulières touchant la gestion des ressources humaines. Le directeur général s'est aussi engagé publiquement à étudier et à résoudre rapidement tout problème porté à son attention.
133. Il y a à présent, sur place, une personne représentant les ressources humaines qui travaille à la structure organisationnelle et qui s'occupe des processus de dotation.
134. Une analyse de rentabilisation visant le Programme de la sécurité industrielle a été réalisée en consultation avec Conseils et Vérification Canada à l'automne 2004. On y faisait état de trois options de financement permettant d'assumer les responsabilités en matière de sécurité industrielle prévues dans le mandat de l'organisation. Comme pour la période s'étendant du 1^{er} mars 2001 au 31 décembre 2003, la question du manque de financement permanent demeure un obstacle à la description et à la création des postes dont le Programme de la sécurité industrielle a besoin pour mettre en œuvre les plans de dotation actuels et futurs.
135. Le directeur général et l'équipe de gestion des services de la sécurité industrielle consultent actuellement les responsables des ressources humaines en ce qui a trait à l'élaboration d'une stratégie de dotation visant à mettre en place une structure organisationnelle permanente.
136. Le favoritisme dans la dotation constitue une préoccupation qui a été soulevée dans le Sondage auprès des employés fédéraux de 1999 et de 2002. Le présent rapport renferme une recommandation selon laquelle le sous-ministre devrait instaurer des mesures visant à empêcher le favoritisme personnel en dotation. TPSGC publiera bientôt une nouvelle version de la politique concernant l'emploi de personnes apparentées ou d'associés. Dans l'attente de la politique ministérielle, la sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications a diffusé une communication à cet égard ainsi qu'un ensemble de lignes directrices à l'intention de tous les membres du personnel et de tous les gestionnaires.

127. La difficulté implicite associée à la mise en œuvre de la Loi sur la modernisation de la fonction publique consiste à créer un cadre de responsabilisation en gestion de la dotation pour aider les personnes subdélégataires de pouvoirs de dotation à trouver le juste équilibre entre la souplesse et le contrôle. La Loi favorise la subdélégation de la prise de décisions à l'échelon le plus bas possible de l'organisation. Le sous-ministre doit s'assurer que tout surcroît de souplesse est accompagné d'une surveillance rigoureuse et de contrôles obligatoires de l'usage qui est fait des pouvoirs de dotation afin que les personnes qui prennent des décisions en soient responsables.

Recommandation 6

128. Le sous-ministre devrait veiller à la mise en œuvre d'un système de surveillance active permettant d'évaluer la gestion des pouvoirs de dotation subdélégues au sein de TPSCG.

Réponse à la recommandation 6

Le sous-ministre est déterminé à :

- 1) Étendre l'approche ministérielle actuelle en matière de surveillance (analyse des tendances du Bilan social et examens des dossiers sur place) afin d'inclure un système et une politique de surveillance active dans la mise en œuvre de la nouvelle LEPF, en se fondant sur le cadre de dotation ministériel, les éléments obligatoires aux termes du cadre de dotation de la CFP, le Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) et la politique du Secrétaire du Conseil du Trésor sur la surveillance active.
- 2) Allouer les ressources nécessaires pour la surveillance active (31 mars 2006).

Le point

129. L'examen interne de la gestion des ressources humaines qui a eu lieu en janvier 2004 a donné lieu à neuf recommandations visant à améliorer la gestion de la dotation dans l'ensemble de l'organisation de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSCG). Des mesures ont été prises à la suite de certaines de ces recommandations. Dans les autres cas, les responsables des ressources humaines nous ont expliqué qu'ils allaient s'appuyer sur les observations et les recommandations de la présente vérification pour conseiller le sous-ministre sur la nature et l'importance d'autres améliorations à apporter au cadre de gestion de la dotation, et le moment choisi de le faire.
130. Selon les responsables des ressources humaines, en novembre 2004, 677 gestionnaires sur les 790 qui ont été désignés comme ayant besoin de formation avaient suivi le cours qui leur était destiné.

119. L'un des responsables des ressources humaines que nous avons interrogés a précisé que, selon les besoins, les gestionnaires du programme auraient pu demander des rapports spéciaux aux responsables des ressources humaines chargés de donner des conseils et de relever par aucun des gestionnaires à qui nous nous sommes adressés.
120. À notre avis, les responsables des ressources humaines ne se sont pas acquittés adéquatement de leurs responsabilités, qui consistaient à fournir aux gestionnaires du programme de l'information sur les activités de dotation leur permettant d'assumer leur responsabilité relative à la surveillance de la dotation.
121. En vertu de la directive sur la subdélégation des pouvoirs de dotation de 1997, le sous-ministre a confié la responsabilité organisationnelle de la surveillance de la dotation ministérielle aux responsables des ressources humaines, responsabilité qu'il a réitérée lors de la révision de la directive, en août 2003. Cette responsabilité a été confiée à la directrice de l'Équité en emploi, Dotation et récompenses.
122. À la fin de la période visée par la présente vérification, en décembre 2003, TPSCG n'avait encore mis en œuvre aucune surveillance active de la dotation. En revanche, les responsables des ressources humaines avaient mené un certain nombre d'exercices spéciaux de surveillance, comme l'indiquent deux rapports ministériels sur l'obligation de rendre compte en dotation présentés à la CFP.
123. Nous avons examiné le Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation 2002-2003, qui renferme les résultats détaillés d'un exercice régional de surveillance visant 250 dossiers de dotation. L'objectif premier de cet exercice consistait à valider les processus de dotation en fonction de leur conformité aux diverses exigences relatives à la documentation obligatoire se rapportant aux pouvoirs de dotation utilisés dans le cadre des processus de sélection.
124. Ce type de surveillance ponctuelle a donné lieu à certaines améliorations, comme l'instauration des Lignes directrices concernant les types d'évaluation lors de nominations sans concours.
125. La directrice de l'Équité en emploi, Dotation et récompenses nous a informés que les responsables des ressources humaines chargés de fournir des services aux gestionnaires du programme devaient analyser l'information de dotation, déceler les tendances et les problèmes possibles et discuter des résultats avec les gestionnaires concernés.
126. Les responsables des ressources humaines affectés au Programme de la sécurité industrielle ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités en matière de surveillance. Ils n'ont pas discuté des répercussions globales des décisions de sélection sur l'organisation et son personnel. À notre avis, si ces responsabilités avaient été remplies, les responsables des ressources humaines auraient aisément pu déceler les tendances inappropriées mises au jour dans le présent rapport.

TPSCG doit encore mettre en œuvre une surveillance active de la dotation

Certaines décisions de sélection n'ont fait l'objet d'aucune surveillance

- 114 Les gestionnaires de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) prennent environ 11 000 décisions de sélection chaque année au sein d'une organisation décentralisée. L'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en matière de gestion des systèmes permettant de gérer et d'évaluer le rendement du sous-ministre met en œuvre des systèmes permettant de gérer et d'évaluer la conformité, l'efficacité et l'efficacité des processus de sélection effectués en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués.
- 115 Nous nous attendons à ce que TPSGC fasse une surveillance active des processus de sélection – afin d'assurer la gestion efficace de la dotation – et prenne des mesures correctives en temps utile.

L'accès des gestionnaires à l'information sur la dotation doit être améliorée

- 116 Les activités de surveillance englobent l'examen continu et régulier des activités et des opérations par rapport aux plans, aux procédures et aux normes de rendement afin de déterminer si elles se déroulent comme prévu et si elles donnent les résultats recherchés. L'intention consiste à évaluer, à intervalles réguliers (p. ex. tous les trimestres), le niveau et la qualité du rendement et des résultats et, au besoin, à prendre les mesures correctives nécessaires et à améliorer les politiques et les processus existants.
- 117 TPSGC a investi des sommes importantes dans un système fiable d'information sur la gestion des ressources humaines. TPSGC a la capacité de produire tout un éventail de rapports permettant d'aider les gestionnaires subdélégués à s'acquitter de leurs responsabilités de dotation. Au cours de la période visée par la présente vérification des rapports concernant les directions générales, appelés « mini bilan-social » à l'interne, ont été produits, puis distribués aux chefs des directions générales, qui devaient ensuite les diffuser dans leur secteur.
- 118 Les gestionnaires subdélégués des pouvoirs de dotation, dont le directeur principal et les gestionnaires subalternes du programme, avaient besoin de pouvoir disposer d'information pertinente concernant les activités de dotation. La plupart des gestionnaires que nous avons interrogés ne se rappelaient pas avoir jamais reçu de rapports sur la dotation, que ce soit de la part du chef de la direction générale ou des responsables des ressources humaines. Les gestionnaires du programme n'avaient pas accès aisément à l'information requise pour gérer les activités de dotation à un niveau stratégique, détecter les problèmes éventuels, déterminer les priorités ou assurer la surveillance de la dotation.

- 1) On a demandé à un conseiller en ressources humaines de travailler sur place, et un membre des ressources humaines participera dorénavant au Comité de gestion du Secteur de la sécurité industrielle (SSI).
- 2) La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications :
 - fera un exposé aux membres du Comité des ressources humaines (CRH)
 - du Ministère afin de renforcer les responsabilités des ressources humaines (automne 2005);
 - fournira aux conseillers en ressources humaines de la formation (encadrement et séances de sensibilisation) afin de s'assurer qu'ils connaissent leur rôle, qui est de conseiller les gestionnaires sur les options et les risques liés à la dotation, et de promouvoir auprès des gestionnaires subdélégués le respect des valeurs en dotation.

Réponse à la recommandation 5

La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications devrait prendre des mesures pour que les responsables des ressources humaines s'acquittent de leurs responsabilités en offrant activement des services de consultation en dotation à l'intention des gestionnaires.

113.

Recommandation 5

Nous avons conclu que, pour ce qui est de 50 des 53 processus de sélection à l'étude, les responsables des ressources humaines ne s'étaient pas acquittés de leurs responsabilités à l'endroit du sous-ministre. Ils n'avaient pas donné aux gestionnaires du programme des conseils éclairés ou des éléments d'orientation leur permettant de prendre des décisions de sélection appropriées et fondées sur les valeurs.

112.

Conclusion

Or, nous avons constaté le contraire en ce qui concerne les processus sans concours. Dans le cas des 48 processus de sélection sans concours à l'étude, la recherche de candidatures se limitait à une seule personne. Aucun de ces processus ne répondait aux attentes du sous-ministre ou de la CFP, et très peu de données permettaient d'affirmer que les responsables des ressources humaines avaient donné des conseils ou remis en question l'une ou l'autre des sélections proposées.

111.

Nous avons constaté que, dans le cas de trois des cinq concours que nous avons examinés, les gestionnaires du programme et les responsables des ressources humaines étaient en mesure de démontrer qu'ils pouvaient s'acquitter adéquatement de leurs rôles et responsabilités, et qu'ils pouvaient en rendre compte au sous-ministre.

110.

Les lettres d'offre ne s'appuyaient pas sur les évaluations requises

103. La lettre d'offre est le document officiel qui établit le contrat de travail entre la personne nommée et l'organisation.
104. Les responsables des ressources humaines ont rédigé les lettres d'offre associées aux 36 nominations et aux neuf mutations que nous avons examinées. Parmi les gestionnaires du programme que nous avons interrogés, plusieurs ont dit être convaincus que le fait de recevoir une lettre d'offre à signer constituait la confirmation, de la part des responsables des ressources humaines, que la nomination ou la mutation proposée respectait la Loi et les politiques applicables ainsi que les valeurs de dotation.
105. La plupart des nominations intérimaires à l'étude ne s'appuyaient pas sur une évaluation adéquate des titres et qualités de la personne nommée. Nous ne pouvons que nous inquiéter du fait que les responsables des ressources humaines ont rédigé ces lettres sans disposer de l'information permettant d'étayer la décision de sélection visée. À notre avis, cette façon de faire indique que les responsables des ressources humaines insistaient sur la rapidité du service, au détriment de leurs responsabilités de consultation.

Certains concours étaient bien gérés

106. Nous avons examiné cinq concours dans le cadre de la présente vérification : quatre concours internes et un processus d'embauche externe.
107. Nous avons constaté que trois des quatre concours internes constituaient de très bons exemples d'un partenariat efficace entre les gestionnaires et les responsables des ressources humaines. La zone de sélection était appropriée et les personnes intéressées avaient suffisamment de temps pour poser leur candidature. Les décisions de présélection étaient bien documentées et clairement communiquées. Plusieurs candidats et candidates ont demandé une révision de la décision de présélection, et la mesure de suivi était, elle aussi, bien documentée. Toute une gamme d'outils d'évaluation ont servi à déterminer quels candidats et candidates étaient qualifiés aux fins de nomination. La période d'appel respectait le Règlement sur l'emploi dans la fonction publique. Les dossiers de dotation renfermaient suffisamment de documentation pour confirmer que les sélections et les nominations étaient fondées sur le mérite et conformes aux attentes du sous-ministre et de la CFP. Nous avons constaté que ces trois processus respectaient le mérite et les valeurs de dotation.
108. Nous avons constaté que le quatrième concours interne, présenté à la pièce 2, n'était pas fondé sur le mérite et ne respectait pas les valeurs de dotation.
109. Nous avons également examiné un cas d'embauche externe au moyen d'un concours public dans le cadre duquel le gestionnaire du programme a demandé à la CFP de présenter la candidature d'une personne en particulier, en vue de la nommer à la fonction publique. La CFP a présenté la candidature de cette personne, de même que celle de plusieurs autres candidats et candidates possibles. La personne d'abord visée par le gestionnaire est celle qui a été nommée; or, la documentation au dossier était insuffisante pour déterminer quel processus avait été utilisé pour l'évaluer et la choisir, elle, plutôt que les autres personnes dont la candidature avait été présentée.

La documentation requise n'était pas versée aux dossiers de dotation

97. C'est dans les dossiers de dotation que sont consignées officiellement les décisions de sélection et de nomination prises par les personnes exerçant les pouvoirs de dotation au nom du sous-ministre. Les exigences relatives à la documentation et à sa conservation sont définies au chapitre 8 du Manuel de dotation de la Commission de la fonction publique (CFP).
98. En règle générale, les responsables des ressources humaines doivent vérifier que toute la documentation permettant de constater la raison d'être d'une décision de sélection ainsi que la méthode utilisée, d'étayer les discussions postérieures à la sélection et de surveiller l'usage qui est fait des pouvoirs de dotation, est disponible.
99. Nous nous attendions à ce que les responsables des ressources humaines vérifient que toutes les décisions de sélection sont étayées par la documentation requise pour démontrer que les pouvoirs d'effectuer des nominations ou des mutations sont exercés de manière judicieuse et appropriée.
100. La majorité des dossiers relatifs aux 36 nominations que nous avons examinées ne contenait pas suffisamment d'information pour démontrer que les sélections et les nominations visées étaient fondées sur le mérite.
101. Dans le cas de 33 des 36 nominations à l'étude, les responsables des ressources humaines ne se sont pas acquittés de la responsabilité de vérifier que la documentation requise était disponible et permettait d'étayer la nomination effectuée par le ou la gestionnaire du programme concerné.

Recommandation 4

102. La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications :
- fera un exposé aux membres du Comité des ressources humaines (CRH) du Ministère afin de renforcer les responsabilités de gestion (autonome 2005);
 - enverra un communiqué à tous les gestionnaires subdélégués (voir la réponse à la recommandation 1);
 - s'assurera qu'on examine un échantillon de dossiers afin de déterminer si la documentation voulue est fournie.

À notre avis, les responsables des ressources humaines auraient dû ouvertement donner des conseils et remettre en question les propositions des gestionnaires du programme pour chacune des 25 nominations intérieures sans concours. La **pièce 5** ci-dessous donne un exemple de ce type de nomination.

Pièce 5: Les responsables des ressources humaines ne se sont pas interrogés au sujet d'une situation exceptionnelle

En mars 2001, une personne occupant un poste de niveau PM-6 dans une autre organisation a été détachée, pour quatre ans, au Programme de la sécurité industrielle par l'ancien directeur principal du programme. En avril 2002, cette personne recevait une lettre dans laquelle on lui offrait une nomination intérieure sans concours à un niveau plus élevé (A5-8) au sein du programme, rétroactivement à mars 2001. La nomination était faite pour les quatre années que devait durer son détachement. Cette lettre avait été rédigée par les responsables des ressources humaines et signée par l'ancien directeur principal.

Avant de rédiger la lettre d'offre, les responsables des ressources humaines auraient dû vérifier que l'évaluation de la personne nommée par intérim démontrait clairement qu'elle possédait tous les titres et qualités requis pour le poste et qu'elle était la plus qualifiée par rapport aux autres candidats et candidates possibles faisant partie de la zone de sélection. Le dossier de dotation ne contenait aucune évaluation.

Nous avons en outre constaté que les responsables des ressources humaines n'avaient pas sourcillé lorsque les exigences linguistiques du poste ont été relevées afin de les faire correspondre aux résultats de la personne nommée aux examens de langue seconde. Selon son curriculum vitae versé au dossier, elle ne satisfaisait pas, au moment de sa nomination, à une seule exigence liée à l'expérience, pas plus qu'à l'exigence relative à la sécurité associée au poste.

L'avis d'appel connexe a été émis en mai 2002, quatorze mois après la date de la nomination. Bien que la personne nommée fut détachée au programme, la zone de sélection inscrite dans l'avis ne comprenait pas sa zone de travail d'attache. Cette erreur a entraîné deux conséquences : d'une part, la personne nommée ne se trouvait pas dans la zone de sélection, la nomination contrevenant ainsi à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, et, d'autre part, les candidats et les candidates possibles à son ministère d'attache ont été privés de leur droit d'appel.

Les responsables des ressources humaines auraient dû remettre en question la nomination intérieure proposée parce qu'elle contrevenait au principe du mérite. Elle ne respectait pas non plus les valeurs de dotation que sont la compétence, l'impartialité, la justice, l'égalité d'accès et la transparence.

La personne nommée et le gestionnaire d'embauche ont tous deux pris leur retraite de la fonction publique.

Les 25 nominations intérieures sans concours que nous avons examinées dans le cadre de la présente vérification sont toutes terminées.

90. Les responsables des ressources humaines que nous avons interrogés comprenaient les gestionnaires. L'interprétation qu'ils faisaient de ce rôle de consultation faisait toutefois en sorte de ne pas remettre en question les stratégies de dotation ou les nominations proposées par les gestionnaires du programme. Or, les gestionnaires du programme à qui nous nous sommes adressés s'attendaient justement à ce que les activités de dotation proposées, qui ne respectaient pas la Loi ou les politiques régissant la dotation ou entrant en conflit avec les valeurs de dotation, soient remises en question.
91. Nous avons constaté que, parce que les processus de sélection proposés par les gestionnaires du programme n'étaient pas remis en question, de nombreuses nominations étaient non conformes, entre autres les nominations intérimaires et les nominations effectuées grâce à l'embauche externe.

Les nominations sans concours n'étaient pas remises en question

92. Le sous-ministre a délégué aux gestionnaires ses pouvoirs de dotation permettant d'effectuer des nominations intérimaires, avec ou sans concours, à la condition que les nominations soient faites au mérite et qu'elles soient fondées sur les valeurs. La nomination au mérite exige que la personne reçue soit considérée, après évaluation, comme la personne la plus qualifiée par rapport aux autres candidats et candidates possibles.
93. Nous avons constaté que les 25 nominations intérimaires à l'étude avaient toutes été effectuées sans concours et que seulement quatre d'entre elles s'appuyaient sur une évaluation adéquate des titres et qualités de la personne nommée à la lumière des exigences du poste. Toutefois, aucun des 25 dossiers de dotation relatifs à ces cas ne contenait de renseignements d'évaluation démontrant que la personne nommée était la plus qualifiée parmi le bassin de candidats et candidates possibles au moment de sa nomination. Selon les renseignements d'évaluation aux dossiers, nous avons constaté qu'aucune de ces nominations intérimaires n'était fondée sur le mérite.
94. Aucun des dossiers de dotation relatifs à ces nominations ne renfermait de communications adressées par les responsables des ressources humaines aux gestionnaires du programme dans le but de les informer des conséquences possibles de la nomination sans concours d'une personne en particulier, comme l'affaiblissement du moral du personnel. Lorsqu'on les a interrogés, les responsables des ressources humaines ont déclaré que ce type de conseils, à moins d'être expressément demandés, seraient considérés comme une façon de « contrôler » les gestionnaires, qui disposaient des pouvoirs de faire des nominations sans concours et qui étaient responsables de leurs décisions de sélection.

Pièce 4 : Fiche sur le non-respect – Programme de la sécurité industrielle

| Nominations en vertu de la LEFP | | Nominations avec concours | | Nominations sans concours | |
|---------------------------------|--|---------------------------|--|---------------------------|--|
| Total = 5 | | Total = 31 | | | |

| ÉLÉMENT À RESPECTER | À l'intérieur de la fonction publique = 4 | De l'extérieur de la fonction publique = 1 | À l'intérieur de la fonction publique = 25 | De l'extérieur de la fonction publique = 6 |
|---------------------|---|--|--|--|
|---------------------|---|--|--|--|

| Loi sur l'emploi dans la fonction publique et Règlement | % de nominations y contrevenant | % de nominations y contrevenant | % de nominations y contrevenant | % de nominations y contrevenant |
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|

| | | | | |
|--|------|-------|-------|-------|
| 10(1) nomination de la personne la plus qualifiée | 25 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| 12.1 qualifications satisfassent au principe de la sélection au mérite | 25 % | 0 % | 32 % | 50 % |

| | | | | |
|---|------|-------|-------|-------|
| 13(1) zone de sélection appropriée | 0 % | 0 % | 24 % | 100 % |
| 14(1) période d'affichage raisonnable – concours internes | 25 % | s. o. | s. o. | s. o. |

| | | | | |
|---|-----|-------|------|-------|
| 21(1) avis de recours | 0 % | s. o. | 24 % | s. o. |
| Politique ou lignes directrices de la CFP | | | | |

| | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Nomination au mérite relatif sans concours : la personne nommée doit être la plus qualifiée par rapport aux autres (si elle est nommée pour plus de quatre mois) | s. o. | s. o. | 100 % | 100 % |
|--|-------|-------|-------|-------|

Source : CFP – Direction générale de la vérification

Les responsables des ressources humaines ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités de consultation

- 2) La formation sur les principes d'éthique est obligatoire pour toutes les personnes occupant un poste à risque. Le Ministère rendra la formation sur les principes d'éthique obligatoire pour tous les gestionnaires subdélégués et s'assurera que l'information est transmise à toutes les directions générales et à tous les organismes. On reconnaît également ce qui suit :
 - la nouvelle LBEF comporte des mesures de protection législatives solides contre le favoritisme personnel (bureaucratique). On renforcera ces mesures en les intégrant à toutes les formations pour les gestionnaires sur la mise en œuvre de la Loi;
 - l'étude de la CFP sur le favoritisme personnel en dotation et recrutement dans la fonction publique fédérale devrait quelque peu clarifier la définition et la détermination des situations à risques élevés, et le Ministère pourrait utiliser ces clarifications pour surveiller activement ses activités.
- 3) On reconnaît également ce qui suit :

88. Nous nous attendions à ce que les responsables des ressources humaines s'acquittent de leurs responsabilités en matière de dotation et de reddition de comptes à l'endroit du sous-ministre en donnant des conseils éclairés et opportuns aux gestionnaires.
89. Or, nous avons trouvé peu de données permettant d'affirmer que les responsables des ressources humaines avaient remis en question les processus de sélection proposés par les gestionnaires du programme ou en aient même discuté. Nous avons constaté que la plupart des 36 nominations que nous avons examinées contenaient à la Loi et aux politiques régissant la dotation, comme l'illustre la pièce 4.

85. Nous avons également relevé une contradiction entre, d'une part, les déclarations des gestionnaires du programme relatives à l'expertise et à la rareté de celle-ci et, d'autre part, les qualités établies pour les processus de sélection que nous avons examinés. Sauf une exception, les énoncés de qualités exigeaient de l'expérience, des capacités et des connaissances de nature très générale, qui auraient pu se trouver dans la plupart des organisations, dont TPSCG. À notre avis et en regard de la pertinence des qualités réellement utilisées pour faire les sélections, les 14 000 personnes employées par TPSCG constituaient un bassin raisonnable de candidatures pour pourvoir les postes que nous avons examinés.

Conclusion

86. Nous avons conclu que les gestionnaires du programme n'ont pas réussi à démontrer qu'ils respectaient les valeurs de dotation dans la majorité des cas à l'étude. À l'exception de trois concours, les décisions de sélection que nous avons examinées ne s'appuyaient sur aucune évaluation officielle ou autre forme de renseignements objectifs permettant d'expliquer pourquoi on avait retenu la personne nommée. Dans le cas de chacun des 50 autres processus de sélection, dont deux concours, la personne désignée par les gestionnaires du programme aux fins de nomination, de mutation ou de détachement a été sélectionnée. Les valeurs de compétence, de justice, de transparence et d'égalité d'accès ont en grande partie été ignorées dans le cadre de chacun des processus de sélection sans concours sur lesquels nous sommes penchés. La prédominance des nominations sans concours et la sélection de personnes par réseautage remettent également en question le respect, par les gestionnaires du programme, de la valeur d'impartialité (absence de favoritisme personnel en dotation). En outre, les employés et les employées en poste n'ont pas eu la possibilité de démontrer leur compétence; ils n'ont pas été traités avec justice et se sont vu refuser un accès équitable aux possibilités de carrière et de perfectionnement. Les gestionnaires n'ont pas suffisamment tenu les membres du personnel au courant de leurs stratégies et de leurs décisions de dotation.

87. Le sous-ministre devrait instaurer des mesures efficaces visant à éviter le favoritisme personnel (bureaucratique) en dotation.

Réponse à la recommandation 3

- 1) Afin de s'assurer qu'on respecte les valeurs et les principes d'éthique, le Ministère a :
 - informé les gestionnaires qu'ils doivent remplir la Déclaration signée par les personnes présentes aux séances des jurys pour toute nomination;
 - diffusé des lignes directrices provisoires comme matériel de référence pour les gestionnaires et les employés en attendant que soit publiée (automne 2005) la nouvelle version de la Politique ministérielle sur le recrutement de parents et d'associés.

Les valeurs liées aux processus de dotation ont souvent été ignorées

80. Les valeurs de justice, d'égalité d'accès et de transparence sont connues sous l'appellation de valeurs liées aux processus.
81. Dans le cas de 48 des 53 processus de sélection que nous avons examinés, les gestionnaires du programme ont choisi une personne en particulier, sans tenir compte du bassin interne de candidatures possibles. Ces décisions de sélection ont privé les membres du personnel du Ministère de l'occasion de démontrer qu'ils étaient suffisamment qualifiés pour être nommés ou mutés aux postes à doter.
82. Les gestionnaires du programme invoquaient l'échéance imminente du mois d'avril 2001, de même que les contraintes permanentes de financement, pour justifier de ne pas mener de recherches de candidatures possibles à l'interne. Pourtant, 11 nominations intérieures sur 25 ont eu lieu après avril 2001. Selon nous, toutes les nominations justifiées par l'échéance imminente auraient dû prendre fin en 2001. Des processus de sélection avec concours auraient dû être lancés peu de temps après cette date butoir afin d'offrir à toutes les candidates et à tous les candidats possibles un accès juste et équitable à ces occasions de perfectionnement et de promotion.
83. Une communication régulière, opportune et claire des plans, des stratégies et des décisions de dotation est essentielle pour faire accepter les décisions de gestion. Nous avons constaté que la valeur de transparence avait été respectée concernant la communication des plans officiels de dotation. Par contre, la décision de créer des postes de gestion temporaires en vue de la mise sur pied du Programme des marchandises contrôlées et de doter ces postes grâce à des personnes détachées depuis d'autres organismes n'a pas été communiquée de façon transparente. Sans compter que le personnel était souvent informé des nominations sans concours une fois que la personne nommée effectuait les tâches en question depuis des mois et que ces nominations faisaient l'objet d'avis officiels au lieu d'être communiquées par les gestionnaires du programme. Il revenait donc aux membres du personnel de rechercher eux-mêmes l'information ou de déposer un appel.
84. La LEFP exige que les gestionnaires qui décident d'avoir recours au recrutement externe démontrent en quoi une nomination interne ne servirait pas les intérêts de la fonction publique. Nous avons constaté que les justifications préparées par les gestionnaires du programme relativement à chacun des sept processus d'embauche externe étaient douteuses, compte tenu des titres et qualités officiels et de la disponibilité de candidats et de candidates à l'interne.

Pièce 3 : Nomination à la fonction publique ne respectant pas la valeur d'impartialité

En juin 2002, une personne apparentée à une personne travaillant au Programme de la sécurité industrielle a été nommée sans concours de l'extérieur de la fonction publique à un poste pour une période déterminée de niveau AS-5. Le gestionnaire d'embauche de TPSGC avait demandé à la CFP d'ajouter la personne visée au répertoire du groupe professionnel des services administratifs (AS) et de présenter sa candidature en vue d'une nomination pour une période déterminée d'un an. Selon la justification fournie à la CFP pour étayer la demande de présentation, la personne en question avait été trouvée grâce au réseautage, et l'expertise en sécurité requise pour le poste à doter était unique et difficile à trouver. La CFP a présenté la candidature de la personne, comme on le lui avait demandé.

Après avoir examiné l'énoncé de qualités, nous avons constaté que l'expérience demandée en matière de sécurité était très générale : élaboration et mise en œuvre de procédures de sécurité et de programmes de formation. À notre avis, ce type d'expertise n'est ni unique ni difficile à trouver, puisqu'on peut la trouver dans nombre de ministères de moyenne ou grande taille.

Le dossier ne renfermant aucune évaluation, nous n'avons pas pu déterminer si la personne nommée était qualifiée en fonction des tâches associées au poste. Nous n'avons pas non plus été en mesure de déterminer si ses titres et qualités étaient supérieurs à ceux des fonctionnaires fournissant des services de sécurité au sein de TPSGC ou d'autres organismes gouvernementaux.

Nous n'avons rien trouvé qui permette d'affirmer que le gestionnaire d'embauche connaissait personnellement la compétence et le rendement de la personne visée par rapport aux tâches à effectuer, comme cela doit pourtant être le cas lorsqu'une personne en particulier est proposée pour une nomination. Aucune attestation d'impartialité ne figurait au dossier de dotation. Nous avons en outre constaté que les exigences du poste liées à la sécurité avaient été diminuées pour pouvoir nommer cette personne en particulier.

À notre avis, la nomination de cette personne à la fonction publique a eu lieu uniquement parce qu'elle a été portée à l'attention du gestionnaire d'embauche par le parent travaillant déjà dans l'organisation. Les employés et les employés travaillant au Ministère à cette époque ainsi que nombre de fonctionnaires possédant l'expertise recherchée en sécurité n'ont pas été pris en considération pour ce poste. D'autres Canadiennes et Canadiens inscrits au répertoire du groupe AS de la CFP ont eux aussi été exclus d'office. Cette nomination à la fonction publique ne respectait ni le principe du méritisme ni la valeur d'impartialité.

La nomination de cette personne, pour une période déterminée, a été prolongée jusqu'en mai 2004. Le Ministère a offert à la personne visée une autre prolongation jusqu'en mai 2005. Toutefois, elle a changé de ministère en juin 2004. Le gestionnaire d'embauche a pris sa retraite au début de 2005.

75. Sur les 31 nominations sans concours à l'étude, l'attestation en question a été signée dans un seul cas – celui d'une nomination intérimaire portée en appel.

76. On entend par le terme « réseautage » la désignation de personnes connues des gestionnaires, ou portées à leur attention par d'autres, à des fins de sélection éventuelle. En règle générale, ces personnes ont déjà travaillé avec le ou la gestionnaire concerné ou ont fait sa connaissance par l'entremise d'une association professionnelle. Le réseautage constitue une option de sélection permettant aux gestionnaires de la fonction publique de répondre aux nécessités du service. Par contre, les gestionnaires qui limitent leurs recherches à une personne donnée sans tenir compte des autres candidats et candidates pourraient contrevenir au principe du mérite ou aux valeurs de dotation. Les sélections s'appuyant sur le réseautage peuvent donner lieu à du favoritisme personnel ou en avoir toutes les apparences. (Voir l'étude de la Commission de la fonction publique du Canada sur le favoritisme personnel en dotation et recrutement dans la fonction publique fédérale, 2005).

77. À tout le moins, le réseautage a servi à trouver des candidats et des candidates dans 17 des processus de sélection sur lesquels nous sommes penchés : huit détachements, cinq mutations et quatre processus d'embauche externes. Or, dans certains cas, le problème ne se limitait pas au réseautage; en effet, dans 12 cas, les personnes visées avaient été nommées par intérim dès leur arrivée au programme.

78. Nous nous sommes particulièrement interrogés à propos des sept processus d'embauche externes à l'étude, car les gestionnaires du programme n'avaient désigné qu'une seule personne qu'ils avaient ensuite proposée aux fins de nomination, sans tenir compte des autres candidatures possibles ni envisager d'autres méthodes de sélection. Dans six cas, la personne désignée par le ou la gestionnaire d'embauche a été nommée sans concours; dans le septième cas, la personne a dû poser sa candidature, mais a tout de même été désignée personne reçue.

79. Les gestionnaires que nous avons interrogés savaient que deux de ces processus externes avaient donné lieu à l'embauche d'une personne qui était soit parente avec une personne travaillant au programme, soit qui connaissait quelqu'un y travaillant. Dans l'un des cas, la personne en question travaillait pour un employeur distinct de la fonction publique. Dans l'autre, la personne visée travaillait dans le secteur privé, au sein d'une entreprise employant un grand nombre de personnes dans le domaine de la sécurité, c'est-à-dire autant de personnes susceptibles de posséder les mêmes titres et qualités que celle que l'on se proposait de nommer. Ce dernier cas est illustré à la pièce 3.

68. Nous avons découvert sept cas où les exigences liées à la sécurité avaient été modifiées afin de les faire correspondre aux titres et qualités de la personne reçue, rendant ainsi possible la nomination ou la mutation proposée, selon le cas. Notre examen a également permis de mettre au jour deux cas où la personne reçue ne satisfaisait pas aux exigences liées à la sécurité au moment de sa nomination ou de sa mutation.
69. Nous avons également examiné les descriptions de travail relatives aux postes de gestion temporaires ainsi que les qualités établies pour doter ces postes. Dans les descriptions de travail, nous avons constaté que figuraient de nombreuses exigences quant aux connaissances en matière de sécurité, connaissances essentielles pour atteindre la classification AS-7, soit la plus élevée du groupe AS après le niveau AS-8. Pourtant, aucune exigence liée à la sécurité ne figurait dans l'énoncé de qualités associé au poste.
70. Dans le cas du poste temporaire de directeur ou directrice (AS-8), nous avons remarqué que les exigences liées aux connaissances de la description de travail étaient rendues adéquatement dans l'énoncé de qualités, sauf que la personne nommée ne possédait pas l'expérience requise à la date de sa nomination.
71. Toutes ces modifications, destinées à obtenir le résultat de sélection souhaité, font montre d'un manque de respect à l'égard de la valeur de compétence.
- Des éléments probants de favoritisme personnel en dotation ont été trouvés
- Favoritisme personnel en dotation**
- Pour ce qui est du processus de dotation et de recrutement à la fonction publique fédérale, le favoritisme personnel vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, ses pouvoirs ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à : 1) une employée ou un employé actuel ou à 2) une candidate ou un candidat, en vue d'un emploi à la fonction publique, afin d'en tirer un gain personnel contraire au bien de l'organisation.
72. Nous nous attendions à ce que les décisions de sélection prises par les gestionnaires du programme soient exemptes de favoritisme personnel (bureaucratique) et offrent au personnel du Programme de la sécurité industrielle un accès juste et raisonnable aux possibilités d'avancement et de perfectionnement.
73. L'attestation d'impartialité de leurs décisions donne aux gestionnaires d'embauche l'occasion d'évaluer soigneusement si des considérations d'ordre personnel ont influencé la sélection proposée.
74. La politique de dotation de la CFP exige que toutes les personnes prenant part à un jury de présélection ou de sélection signent une Déclaration signée par les personnes présentes aux jurys afin de confirmer que la décision de sélection qu'elles prendront sera exempte de favoritisme personnel (bureaucratique). La politique en question vise toutes les nominations, qu'elles fassent suite à un concours ou pas.

Des modifications ont été apportées afin d'obtenir les résultats souhaités

64. Nous avons constaté que les gestionnaires du programme avaient adapté les qualités des processus avec ou sans concours. Dans le cas de l'un des quatre concours internes à l'étude, nous avons constaté que l'on avait modifié le processus et les qualités requises dans le but d'obtenir un résultat en particulier, comme l'illustre la pièce 2.

Pièce 2 : Modification du processus et des qualités requises

Le plan de dotation révisé visant à doter de nombreux postes du Programme de la sécurité industrielle proposait la création de postes génériques et la tenue de concours.

Le 10 juin 2003, un concours interne était organisé en vue de doter un poste de niveau AS-5 au sein du Programme de la sécurité industrielle. La zone de sélection était limitée aux employés et employés de TPSGC, à qui on accordait moins de quatre jours pour poser leur candidature. L'énoncé de qualités utilisé lors de concours antérieurs afin de doter des postes semblables a été modifié afin d'y inclure de l'expérience très pointue. On a de plus supprimé toutes les qualités relatives aux connaissances, même si la description de travail indiquait clairement que les connaissances constituaient une exigence.

Six personnes ont posé leur candidature, dont deux ont été retenues en vue des étapes ultérieures. Le processus d'évaluation consistait en une entrevue avec chacune d'elles et en une vérification des références de l'une des deux. La personne reçue avait été mutée au Ministère à titre d'AS-2 en mars 2002 et occupait par intérim le poste annoncé, depuis juin 2002. Le 11 août 2003, elle était promue pour une durée indéterminée, passant du niveau AS-2 au niveau AS-5.

En date du 1^{er} avril 2005, cette personne a été mutée à un autre poste de niveau AS-05 dans l'organisation, et le gestionnaire d'embauche a été muté de la Direction générale.

65. Nous avons trouvé d'autres cas où les qualités requises pour le poste avaient été modifiées ou supprimées afin de coïncider exactement avec celles de la personne nommée.

66. Par exemple, dans le cas d'un poste d'agent ou agente de projets, du groupe Services administratifs (AS) et de niveau 2 (AS-2), on demandait un diplôme d'une université reconnue, ce que possédait la personne reçue. Or, aucun motif n'a été invoqué pour justifier ce relèvement du niveau d'études au-delà de ce qui était demandé pour des postes tout à fait semblables, comme celui d'agent ou agente du Programme de la sécurité industrielle et du Programme des marchandises contrôlées (AS-2), pour lequel il fallait simplement un diplôme d'études secondaires.

67. Nous avons mis au jour huit cas où les exigences linguistiques avaient été modifiées (à la hausse ou à la baisse) pendant un processus de dotation afin de les faire correspondre aux compétences linguistiques en langue seconde de la personne que l'on proposait de nommer. Notre examen nous a également révélé l'existence de quatre autres cas où la personne visée ne satisfaisait pas aux exigences linguistiques à la date d'entrée en vigueur de sa nomination ou de sa mutation.

Il y a eu abus des pouvoirs relatifs aux mutations et aux détachements

Les gestionnaires du programme que nous avons interrogés ont convenu qu'ils étaient les principaux responsables des décisions de sélection et qu'ils comprenaient la responsabilité qu'ils avaient de prendre des décisions de sélection conformes à la Loi et fondées sur les valeurs. Ils ont précisé que pour s'acquitter de leur responsabilité en matière de dotation, ils se fiaient aux conseils éclairés des responsables des ressources humaines pour élaborer et mettre en œuvre des activités de dotation dans leur secteur de responsabilité.

Mutation

Déplacement volontaire d'un ou d'une fonctionnaire vers un nouvel emploi qui ne constitue ni une promotion ni une modification de la durée des fonctions.

Détachement

Nouvelles fonctions de même niveau attribuées à un employé ou à une employée. Ce terme s'applique généralement à une affectation entre ministères et nécessite une entente écrite.

59. Les mutations et les détachements n'ont pas comme objectif d'augmenter la rémunération des personnes visées.

60. Le gouvernement a pour politique de recourir aux mutations pour répondre aux besoins opérationnels, pour combler les besoins de perfectionnement du personnel et pour développer les compétences nécessaires à long terme. Les mutations ne sont pas des nominations aux termes de la LEFP.

61. Comme les détachements ne sont pas considérés comme des nominations, la LEFP ne fait aucunement mention de ce mécanisme de sélection. Les tâches doivent être de même niveau afin que les détachements ne donnent pas lieu à une augmentation de la rémunération.

62. Nous avons examiné neuf mutations et avons constaté que, dans cinq cas, les personnes visées avaient été nommées immédiatement, par intérim et sans concours. Nous avons étudié huit détachements et avons constaté que, dans chacun des cas, les gestionnaires du programme avaient désigné d'anciens ou d'anciennes collègues, ou d'anciens membres du personnel, comme candidats et candidates envisageables et les avaient ensuite intégrés au Ministère, avec l'intention d'augmenter leur rémunération. Les huit personnes visées ont été nommées par intérim sans concours, rétroactivement à la date d'entrée en vigueur de leur détachement. Chaque fois, aucun relèvement de rendement interne n'était disponible pour étayer la nomination intermédiaire.

63. Les gestionnaires du programme ont abusé du pouvoir du sous-ministre de conclure des ententes de détachement et de faire des mutations dans 15 des 17 cas susmentionnés. Aucune de ces personnes n'effectuait véritablement les tâches du poste ou du niveau auquel on les avait détachées ou mutées. Au contraire, on leur attribuait aussitôt des tâches de niveau supérieur et augmentait leur rémunération en les nommant par intérim sans concours. Ces personnes ont bel et bien été promues sans concours.

57. Nous nous attendions à ce que toutes les décisions de sélection prises par les gestionnaires du programme respectent le principe du mérite prévu par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et les valeurs de dotation, conformément à l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue entre Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Commission de la fonction publique (CFP).

Les gestionnaires ne respectaient pas les valeurs de dotation

56. Nous n'étions pas convaincus que l'absence de financement permanent justifiait le recours presque exclusif aux processus de sélection sans concours, privant ainsi les membres du personnel du Ministère d'un accès raisonnable aux possibilités d'avancement et de perfectionnement. À notre avis, les gestionnaires du programme n'ont pas contribué à atteindre les objectifs du programme, à savoir acquérir les compétences et renforcer la capacité de façon permanente de manière à répondre à toutes les demandes de services en matière de sécurité industrielle, et n'ont pas non plus servi les intérêts de l'organisation et de son personnel.
55. Selon l'information obtenue pendant notre examen, le sous-ministre a approuvé l'injection de fonds temporaires venant s'ajouter au budget approuvé, avant et après la date limite. Les fonds disponibles ont été utilisés pour rémunérer 15 personnes occupant de nouveaux postes de durée indéterminée : huit suivant une mutation, quatre suivant un concours interne et trois ayant été embauchées à l'externe.

Nomination d'une personne provenant de l'extérieur de la fonction publique.

Embauche externe

Concours auquel seules sont admissibles les personnes employées au sein de la fonction publique.

Concours interne

54. Parmi les gestionnaires que nous avons interrogés, plusieurs ont dit que la mise en œuvre du plan révisé dépendait de l'obtention du financement permettant d'établir une structure organisationnelle permanente de même que les postes connexes. L'ancien directeur principal a décrit les nombreux efforts visant à obtenir du nouveau financement permanent permettant de couvrir l'augmentation des activités d'enregistrement ainsi que les nouvelles tâches d'inspection et d'application de la réglementation. La question du financement permanent faisait toujours l'objet de discussions à la fin de la période visée par la vérification, soit au 31 décembre 2003.

La pièce 1 présente une répartition détaillée des 53 processus de sélection ayant eu lieu au Programme de la sécurité industrielle sur lesquels nous sommes penchés pour déterminer, parmi d'autres données prévues, s'ils étaient conformes aux plans de dotation officiels et s'ils contribuaient à l'atteinte des objectifs du programme et du Ministère.

Les décisions de sélection ne contribuaient pas à l'atteinte des objectifs du programme ou de TP56C

seulement cinq comportaient un concours. Pourrait ces postes. Pourtant, sur les 53 processus de sélection que nous avons examinés, membres du personnel se sont fait dire que des concours seraient organisés en vue de de la réglementation (p. ex. gestionnaires, analystes et inspecteurs et inspectrices). Les (6) postes génériques couvrant les tâches d'enregistrement, d'inspection et d'application révisé était présenté au personnel du programme. On y prévoyait la création d'environ Le 1 novembre 2001, soit six mois après l'échéance du 30 avril 2001, un plan de dotation

Pièce 1 : Répartition des processus de sélection par types

| Processus de sélection | | | Volume |
|--|--|----|--------|
| Nominations avec concours | | | |
| Concours internes | | 4 | |
| Embauche externe | | 1 | |
| Somme partielle | | | 5 |
| Nominations sans concours | | | |
| Nominations intérimaires | | 25 | |
| Embauche externe | | 6 | |
| Somme partielle | | | 31 |
| Total – nominations en vertu de la LEFP | | | 36 |
| Mutations | | | |
| | | 9 | |
| Total – processus de sélection en vertu de la LEFP | | | 45 |
| Détachements | | | |
| | | 8 | |
| TOTAL – PROCESSUS DE SÉLECTION | | | 53 |

Source : CFP – Direction générale de la vérification

Les décisions de sélection ne concordaient pas avec les plans de dotation

47. Nous nous attendions à ce que les plans de dotation soient clairement liés aux objectifs stratégiques du mandat élargi du Programme de la sécurité industrielle et aux objectifs de sélection respectent ces plans.

Les plans de dotation officiels ont été élaborés, mais n'ont jamais été mis en œuvre

48. Un premier plan de dotation a été élaboré par l'ancien directeur principal responsable du Programme de la sécurité industrielle, puis communiqué au personnel. On y apprenait surtout qu'il fallait créer 20 nouveaux postes pour pouvoir traiter le volume accru d'activités d'enregistrement.

49. Nous avons constaté que les objectifs de ce premier plan de dotation étaient clairement liés aux objectifs de gestion opérationnelle et de ressources humaines du Ministère. Il contribuait en effet aux résultats stratégiques de TPSCG : perfectionnement du personnel et avancement professionnel ainsi que renouvellement du personnel permettant de répondre aux besoins actuels et futurs.

50. Le mandat du Programme de la sécurité industrielle a été précisé en janvier 2001 par un comité d'examen du mandat. Dans son rapport daté de février 2001, le comité faisait ressortir deux grandes lacunes conceptuelles relativement aux systèmes permanents d'inspection et d'application de la réglementation que supposait le mandat élargi. On y soulignait également certaines réserves en matière de capacité, se demandant si le personnel du programme possédait bel et bien l'expertise nécessaire pour concevoir et mettre en œuvre ces nouveaux systèmes. Il aurait fallu obtenir cette capacité ailleurs qu'au sein du Programme de la sécurité industrielle.

51. L'ancien directeur principal a par la suite consulté les responsables des ressources humaines afin de trouver une autre stratégie de dotation permettant d'obtenir l'expertise requise pour respecter l'échéance d'avril 2001 qui n'était plus qu'à quelques semaines. On a entre autres envisagé la possibilité de doter un certain nombre de postes de gestion de façon temporaire grâce au détachement de fonctionnaires provenant d'autres organisations. L'ancien directeur principal nous a dit que, parce qu'il fallait absolument agir avant l'échéance, on n'a pas pu procéder à une recherche au sein du Ministère ni, faute de temps, à la tenue de concours afin de trouver des personnes possédant l'expertise requise. Il a également déclaré que l'expertise en matière de marchandises contrôlées et d'application de la réglementation connexe était essentielle, mais qu'elle n'était pas disponible au sein de l'organisation. Pourtant, à une exception près, ces qualités ne figuraient pas dans les énoncés de qualités relatifs aux postes de gestion que nous avons examinés au cours de la vérification.

- 1) Les pouvoirs délégués relatifs aux nominations sans concours seront limités aux niveaux 1 et 2 jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle LEFP.
- 2) La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications enverra un communiqué à tous les gestionnaires subdélégués (voir la réponse à la recommandation 1).
- 3) En 2006-2007, surveiller, au niveau ministériel, l'utilisation de processus de dotation non annoncé en se fondant sur les critères établis.
- Le sous-ministre s'engage à ce qui suit :

Réponse à la recommandation 2

Le sous-ministre devrait déterminer s'il y aurait lieu de restreindre les pouvoirs relatifs à la dotation sans concours que confère le paragraphe 10(1) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique aux chefs des directions générales (niveau 1) et aux postes relevant directement des chefs des directions générales (niveau 2) jusqu'à ce qu'une orientation ministérielle officielle soit instaurée et que les résultats soient évalués.

46.

Recommandation 2

- 2) Communiquer avec tous les gestionnaires subdélégués afin de leur rappeler les valeurs en dotation, nommément l'équité, la justice et la transparence, et leur responsabilité de soutenir ces valeurs et d'assurer une orientation précise relativement aux éléments suivants (septembre 2005) :
- amélioration nécessaire de la planification dans le but de stabiliser les organisations;
 - réduction du nombre de postes occupés de façon intérimaire et régularisation de ces situations à l'aide des processus appropriés;
 - pouvoir limité de nomination sans concours;
 - responsabilités de la gestion liées à la documentation des décisions de sélection;
 - consultations obligatoires avec des conseillers en ressources humaines relativement à toutes les mesures de dotation.

Nomination sans concours

Nomination, fondée sur le mérite individuel ou relatif, faite sans la tenue d'un concours.

42. TPSCG ne dispose d'aucune politique sur l'usage des pouvoirs de faire des nominations sans concours. En août 2003, on a remis aux gestionnaires des lignes directrices pour documenter les nominations sans concours. Or, on ne trouve aucun conseil dans ces lignes directrices quant à l'usage judicieux des pouvoirs de dotation sans concours et l'on n'y aborde pas non plus les conséquences s'y rapportant.

43. Nous avons trouvé que l'orientation officielle relative à ces deux domaines clés des politiques était très générale. Dans le cas des processus de sélection que nous avons examinés, les gestionnaires du programme devaient dépendre fortement des conseils et de l'expérience des responsables des ressources humaines afin de déterminer si les nominations intermédiaires ou les nominations sans concours proposées répondaient aux attentes du Ministère et de la CFP.

44. À notre avis, le cadre actuel de gestion de la dotation n'aide pas adéquatement les gestionnaires à rendre compte des décisions de dotation effectuées en vertu des pouvoirs relatifs aux nominations intermédiaires et aux nominations sans concours.

Recommandation 1

45. Le sous-ministre devrait veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une orientation officielle améliorée concernant les pouvoirs de nomination intermédiaire et sans concours afin d'appuyer les gestionnaires lorsqu'il s'agit des pouvoirs de dotation subdélégués et de s'assurer que les responsables des ressources humaines donnent des conseils cohérents.

Réponse à la recommandation 1

Le sous-ministre s'engage à ce qui suit :

- 1) Suivant les politiques mises en place dans le cadre de la modernisation des ressources humaines, élaborer, mettre en œuvre et communiquer aux gestionnaires subdélégués, gâtaires et aux conseillers en ressources humaines une politique sur « les nominations intermédiaires » et sur les « processus de nomination non annoncés » (1^{er} janvier 2006).

TPSCC a mis en œuvre un certain nombre de politiques clés de dotation visant à orienter l'usage qui est fait de pouvoirs de dotation donnés, notamment en ce qui concerne les mutations et les emplois temporaires. Lorsqu'aucune politique ou orientation interne n'existe officiellement, les gestionnaires doivent se tourner vers les responsables des ressources humaines pour obtenir des conseils éclairés.

Nomination interimaire

Affectation temporaire d'un ou d'une fonctionnaire aux fonctions d'un poste de niveau supérieur, accompagnée d'une augmentation de la rémunération.

39. Les nominations interimaires représentaient trente-quatre pour cent de toutes les nominations effectuées à TPSCC (4 335 sur 12 742) au cours de l'exercice 2002-2003. Selon les responsables des ressources humaines, ce volume est attribuable, du moins en partie, aux réorganisations ministérielles. TPSCC a signalé un nombre important de nominations interimaires dans chacun de ses comptes rendus annuels des activités à l'intention de la CFP. Nous nous attendions donc à ce que le sous-ministre ait instauré une politique ministérielle à cet égard. On peut trouver des éléments d'orientation dans les Lignes directrices en matière de ressources humaines lors du réalignement du Ministère – nominations interimaires, de TPSCC. Nous en avons évalué la pertinence à la lumière des conclusions de la vérification. À notre avis, l'orientation est trop générale et elle n'appuie pas suffisamment les gestionnaires subdélégués.

Mérite relatif

Dans un processus lié au mérite relatif, une personne est évaluée par rapport à d'autres, jugée compétente pour un poste, et classée selon son mérite.

40. Les nominations interimaires comptaient également pour soixante-neuf pour cent des nominations à l'étude dans le cadre de la présente vérification (25 sur 36). Toutes les nominations interimaires que nous avons examinées ont été effectuées en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), qui rend possibles les nominations, avec ou sans concours, en vertu du mérite relatif. La personne choisie doit être la plus qualifiée parmi les candidats et les candidates, peu importe que la nomination soit faite avec ou sans concours.

41. Seulement quatre des 25 dossiers relatifs aux nominations interimaires comprenaient une évaluation narrative complète démontrant que la personne nommée était bien qualifiée par rapport aux qualités requises pour le poste à doter. Dans aucun cas les dossiers ne comprenaient de données permettant d'affirmer que la personne nommée était plus qualifiée que les autres candidats et candidates. Résultat : nous n'avons pu conclure que le Ministère avait démontré que, dans chacun des cas, la personne la plus qualifiée avait été nommée en l'occurrence.

32.

Le sous-ministre a accepté la recommandation voulant que les gestionnaires reçoivent de la formation en dotation, recommandation qui figurait dans la vérification interne qu'a menée TPSCG, en 2000-2001, sur l'efficacité et l'efficacité en dotation. La directive de mai 1997 sur la subdélégation des pouvoirs de dotation a été mise à jour en août 2003 afin de tenir compte de cette décision. Depuis août 2003, les nouveaux gestionnaires reçoivent la formation obligatoire sur la planification des ressources humaines, la sélection et le traitement des mesures de dotation. Une fois cette formation suivie, les gestionnaires reçoivent une lettre confirmant leurs pouvoirs en dotation de même que les attentes générales concernant l'usage qui peut en être fait. La majorité des gestionnaires du programme interrogés ont déclaré que, même après deux ou trois jours de formation, ils se fiaient encore aux conseils éclairés en matière de dotation que leur domaine les responsables des ressources humaines.

33.

TPSCG a mis sur pied un programme d'accréditation en dotation afin d'atteindre l'indicateur de rendement relatif à la formation dont les responsables des ressources humaines faisaient l'objet. L'accréditation est complétée par l'apprentissage continu, le coaching et l'accès aux spécialistes en dotation de l'organisation. On s'assure ainsi que tous les responsables des ressources humaines donnant des conseils spécialisés de dotation disposent de tous les outils pour bien s'acquitter de leurs responsabilités.

34.

Les responsables des ressources humaines que nous avons interrogés ont déclaré avoir reçu une formation poussée en dotation, portant sur les divers aspects du domaine, en plus de leur accréditation.

35.

Nous avons constaté que les régimes de formation étaient bien adaptés et respectaient les attentes du sous-ministre en matière de rendement en dotation de même que les critères de rendement figurant dans l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation. À notre avis, la décision de rendre obligatoire la formation en dotation à l'intention des gestionnaires avant qu'ils puissent exercer les pouvoirs de dotation qui leur sont confiés constitue une amélioration notable au cadre de gestion de la dotation.

L'orientation officielle en matière de dotation doit être améliorée dans deux domaines essentiels des politiques

36.

Les politiques ministérielles de dotation, comme les autres types d'orientation officielle, constituent pour les gestionnaires une source d'information immédiate et efficace sur les divers pouvoirs de dotation délégués. L'orientation officielle permet également de préciser les attentes du sous-ministre concernant l'usage qui doit être fait de tel ou tel pouvoir de dotation, en plus de mieux assurer l'uniformité des décisions prises à l'échelle de l'organisation.

37.

Nous nous attendions à ce que TPSCG ait établi des politiques ou des lignes directrices permettant de prendre des décisions de sélection éclairées.

25. Les responsables des ressources humaines, spécialistes accrédités en dotation relevant de la Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communautés, doivent donner des conseils spécialisés aux gestionnaires quant à la meilleure manière d'obtenir les services des ressources recherchées. Ils doivent définir les risques et les conséquences liées aux stratégies et aux nominations proposées, puis présenter des options ou des solutions de rechange. Ces conseils éclairés visent à fournir aux gestionnaires l'information requise pour confirmer ou réévaluer les stratégies de dotation et les processus de sélection proposés, lorsque l'examen effectué par les responsables des ressources humaines révèle que leur mise en œuvre se traduirait par une situation de non-conformité.
26. En août 2003, le sous-ministre passait en revue l'instrument ministériel de subdélégation des pouvoirs de dotation et confirmait de nouveau les responsabilités et les rôles assignés en 1997.
27. Nous avons constaté que les rôles, les responsabilités et la responsabilisation des gestionnaires et des responsables des ressources humaines étaient clairement définis et assignés par le sous-ministre, et ce, pour toute la durée de la période du 1^{er} mars 2001 au 31 décembre 2003.
28. La formation en dotation à l'intention des gestionnaires constitue un grand pas dans la bonne direction
29. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires et les responsables des ressources humaines reçoivent de la formation en dotation avant d'exercer leurs pouvoirs en la matière.
30. En avril 2001, le sous-ministre désignait la formation à l'intention des gestionnaires subdélégués comme un indicateur de rendement dans l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation.
31. Les gestionnaires subdélégués doivent posséder une connaissance générale des lois et des politiques portant sur la dotation ainsi que des valeurs connexes pour être en mesure d'élaborer des plans et des stratégies de dotation, d'établir des qualités requises et d'effectuer l'évaluation et la sélection de candidats et de candidates.
32. Au début de la période visée par la vérification, soit le 1^{er} mars 2001, les gestionnaires de TPSCG n'étaient pas tenus de suivre de la formation avant d'exercer les pouvoirs de dotation délégués à leur poste. La plupart des gestionnaires du programme interrogés ont déclaré avoir acquis une vaste expérience de la dotation directement à TPSCG ou dans d'autres organisations.

Valeurs de dotation

Valeurs liées aux résultats

Compétence : Qualités qui garantissent que les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions à la fonction publique.
Impartialité : Les employés et employés sont nommés et promus objectivement, sans favoritisme politique ou bureaucratique.
Représentativité : La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.

Valeurs liées aux processus

Justice : Des pratiques justes favorisent la prise de décisions objectives, sans favoritisme politique ou bureaucratique, et témoignent d'un traitement juste des fonctionnaires et des candidats.
Égalité d'accès : Des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi à l'interne et à l'externe; elles sont sans obstacles systémiques et englobent tous les groupes.

Transparence : Des pratiques transparentes favorisent la franchise dans les communications avec les fonctionnaires et les candidats et les candidats concernant les méthodes et les décisions de recrutement.

21. Durant la période vérifiée, les pouvoirs de dotation ont été subdélégues aux titulaires de quelque 900 postes à l'échelle du Ministère. L'exercice de ces pouvoirs de dotation était régi par la Directive du sous-ministre sur la subdélégation des pouvoirs de dotation, de mai 1997.

22. Grâce à cet instrument, le sous-ministre assignait des rôles et des responsabilités de dotation bien délimités aux gestionnaires et aux responsables des ressources humaines, concernant la tenue des processus de sélection.

23. Le sous-ministre s'attend à ce que les gestionnaires et les responsables des ressources humaines travaillent en partenariat afin que toutes les décisions de sélection se conformément aux lois et aux politiques applicables et respectent les valeurs de dotation. Les gestionnaires doivent veiller à ce que les décisions de sélection assurent l'équilibre entre les besoins et les intérêts de l'organisation, d'une part, et ceux du personnel, d'autre part.

Zone de sélection

Paramètres géographiques, professionnels et organisationnels que doivent respecter les candidats et les candidates afin d'être admissibles à une nomination. Dans un processus sans concours, la zone de sélection détermine qui a le droit d'appel.

24. Les gestionnaires doivent décider du processus de sélection le plus approprié, déterminer les qualités requises et établir la zone de sélection permettant de doter les postes relevant de leur champ de responsabilité. Ils doivent consulter les responsables des ressources humaines en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs plans de dotation et l'exercice des pouvoirs de dotation subdélégues.

16.

Nous avons examiné 53 processus de sélection ayant eu lieu du 1^{er} mars 2001 au 31 décembre 2003. Au total, 40 de ces processus, se rapportant à 24 personnes nommées, étaient liés à la plainte. En tout, treize autres processus, à propos desquels huit personnes étaient en cause, ont été retenus pour déterminer si les décisions et les tendances de sélection décrites dans la plainte étaient typiques de la dotation ayant cours au Programme de la sécurité industrielle pendant la période visée. Ces cas ont été retenus, car les démarches de dotation effectuées étaient semblables à celles mentionnées dans la plainte. Dans un certain nombre de cas, plusieurs processus de sélection étaient liés à une seule personne. Les détails complets sont présentés dans la section **À propos de la vérification**, à la fin du présent rapport.

Observations

Le cadre de gestion de la dotation de TPSCG continue d'évoluer et de s'améliorer

18.

En avril 2001, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) concluait une nouvelle Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation avec la Commission de la fonction publique (CFP). Selon cette entente, le sous-ministre doit rendre compte à la CFP de toutes les activités de dotation effectuées en vertu des pouvoirs de dotation qui lui sont délégués.

19.

Au total, 12 742 mesures de dotation ont été complétées en 2002-2003, et ce, dans un environnement fortement décentralisé où la subdélégation des pouvoirs de dotation est marquée. La gestion efficace de ce volume d'activités de dotation suppose des plans officiels de ressources humaines de même qu'un cadre de gestion de la dotation bien adapté. Un tel cadre doit définir clairement les rôles et les responsabilités, prévoir de la formation sur les processus et les valeurs de dotation ainsi que des politiques ou lignes directrices officielles régissant les pouvoirs de dotation fréquemment utilisés ou pouvant comporter des risques élevés. Tout cela est nécessaire dans le but d'assurer une saine gestion de la dotation de la part des personnes à qui sont confiés les pouvoirs de dotation.

Les rôles et les responsabilités sont clairement définis

20.

Nous nous attendions à ce que les rôles et les responsabilités des gestionnaires et des responsables des ressources humaines soient clairement définis et communiqués au moyen d'instruments officiels de subdélégation.

11. En décembre 2003, le sous-ministre de TPSCC recevait une plainte du Syndicat des services gouvernementaux, composante de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, relativement aux décisions de dotation prises en vue d'appuyer la création du Programme des marchandises contrôlées. Selon les plaignants et les plaignantes, un nombre important de nominations contrevenaient à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) et aux politiques de dotation, en plus d'aller à l'encontre des valeurs de dotation. La plainte remettait en question les titres et qualités des personnes nommées et soulevait des allégations de favoritisme et de népotisme. En janvier 2004, faisant suite à la plainte reçue, le sous-ministre lançait immédiatement un examen de la gestion des ressources humaines et de certaines décisions de dotation prises entre le 1^{er} mars 2001 et le 31 décembre 2003 dans le cadre de l'élargissement du Programme de la sécurité industrielle. Les conclusions de l'examen ont confirmé la nécessité d'évaluer plus en profondeur les activités visées.

12. En mars 2004, TPSCC a communiqué avec la Commission de la fonction publique (CFP) pour lui demander de procéder à une vérification externe de la dotation du programme élargi. La CFP a décidé d'effectuer la vérification qui comprenait des entrevues, un examen de la documentation et des analyses approfondies. L'équipe d'examen interne de TPSCC n'était pas en mesure de réaliser la vérification dans les délais prescrits. La portée de la vérification n'englobait pas la validation des constatations de l'examen interne. Cependant, les recommandations de la CFP ne vont pas à l'encontre de celles-ci.

Objectif de la vérification

13. La vérification avait comme objectif de déterminer si les processus de sélection associés aux postes du Programme de la sécurité industrielle étaient conformes à la LEFP, au *Règlement* connexe ainsi qu'à l'Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation conclue entre la CFP et TPSCC.
14. Nous avons obtenu une quantité substantielle d'information de la part des responsables des ressources humaines et des gestionnaires du programme. Nous avons également obtenu l'extrait de l'examen interne de la gestion des ressources humaines portant sur la dotation, ce qui a permis d'alimenter l'information contextuelle dont nous disposions à propos du programme et de la gestion des ressources humaines.
15. Il nous a été impossible d'obtenir une copie de la plainte pour plusieurs raisons, la principale étant que les plaignants et les plaignantes ont décidé de ne pas y donner accès, car elle renfermait des renseignements personnels importants. Nous avons rencontré les plaignants et les plaignantes en août 2004.

Introduction

Contexte

7. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est un grand ministère qui, au 31 mars 2003, employait environ 14 000 personnes, tant à titre permanent que temporaire. Ce ministère fournit aux autres ministères et organismes gouvernementaux toute une gamme de services, notamment dans les domaines de l'approvisionnement, de l'immobilier, de la gestion de l'information, de la rémunération, de la traduction et de la sécurité.
8. Le but des services de la sécurité industrielle est d'assurer l'assurance et la protection de l'information, des actifs et des biens de nature délicate dans le secteur privé depuis presque 65 ans. Leur mandat a été élargi en 1999 afin d'y intégrer le Programme des marchandises contrôlées. Au cours de la période vérifiée, le Programme de la sécurité industrielle comptait environ 100 fonctionnaires consacrés à la prestation des services de sécurité industrielle.

9. On a demandé aux gestionnaires du Programme de la sécurité industrielle (appelé ci-après le programme) de mettre sur pied le Programme des marchandises contrôlées avant le 30 avril 2001, en vue de réintroduire les exemptions dont bénéficiait le Canada relativement à certaines exigences de l'*International Traffic in Arms Regulations*. Ces exemptions à certaines exigences de la défense et de l'aérospatiale en auraient subi les contre-coups politiques et économiques. Selon le Rapport ministériel sur le rendement 2000-2001 de TPSGC « ... les États-Unis ont rétabli les vastes exemptions consenties au Canada en date du 30 mai 2001, ce qui permettra de rouvrir les circuits commerciaux entre ces deux pays dans les secteurs de la défense et de l'aérospatiale. »

10. En vertu de ce mandat élargi, le ministre de TPSGC doit rendre compte des systèmes d'enregistrement, de surveillance de la conformité et d'application de la réglementation se rapportant aux marchandises contrôlées (p. ex. munitions, logiciels d'avionique). Les entités canadiennes qui vendent, achètent et possèdent des marchandises contrôlées au Canada doivent s'enregistrer auprès de TPSGC. Les systèmes d'inspection et d'application de la réglementation permettent de vérifier que toutes les transactions visant des marchandises contrôlées sont conformes au *Règlement sur les marchandises contrôlées*. En octobre 2000, la *Loi sur la production de défense* était modifiée de manière à définir un fondement juridique aux nouvelles responsabilités en matière d'inspection et d'application de la réglementation.

4. Les gestionnaires du Programme de la sécurité industrielle ont consulté les responsables des ressources humaines dans tous les cas à l'étude; pourtant, la majorité des nominations ne respectaient pas la LEEF, ni les conditions auxquelles souscrivait le sous-ministre en concluant une Entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation avec la Commission de la fonction publique. Nous avons conclu que, lorsqu'il s'agit de la majorité des décisions de dotation examinées dans le cadre de la présente vérification, les responsables des ressources humaines ne s'étaient pas acquittés de leurs responsabilités à l'égard du sous-ministre. Celles-ci consistaient à donner aux gestionnaires des conseils éclairés en matière de dotation.

5. Le sous-ministre a confié aux responsables des ressources humaines la responsabilité de surveiller l'usage qui était fait dans le Ministère des pouvoirs de dotation subdélégués. Nous avons constaté qu'une certaine surveillance ponctuelle avait eu lieu entre mars 2001 et décembre 2003. Par contre, très peu de données nous ont permis de conclure que l'un ou l'autre des processus de sélection à l'étude avait fait l'objet d'un examen des dossiers. Nous avons trouvé aucune trace des efforts qui auraient été déployés en vue de mettre au jour et de corriger les tendances inappropriées de dotation ayant cours au Programme de la sécurité industrielle. TPSCG n'a toujours pas instauré de système de surveillance active visant à évaluer l'usage qui était fait par les gestionnaires des pouvoirs de dotation subdélégués.

6. Depuis le 1^{er} janvier 2004, un certain nombre de changements ont été apportés au Programme de la sécurité industrielle. Des principes de dotation ont été instaurés en mai 2004, puis révisés en octobre de la même année. À une exception près, les gestionnaires interrogés dans le cadre de la présente vérification ont soit pris leur retraite, soit quitté le Ministère, soit réintégré leurs fonctions habituelles (lorsque des nominations intermédiaires étaient en cause). En mars 2005, le poste de directeur général a été doté grâce à un concours géré par la CFP. Le sous-ministre a accepté nos recommandations et a présenté un plan d'action détaillé afin d'améliorer la gestion de la dotation à TPSCG.

Résumé

1 La présente vérification de la Commission de la fonction publique (CFP) porte sur les processus de sélection associés à l'expansion du Programme de la sécurité industrielle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dans le but d'y intégrer le Programme des marchandises contrôlées. En décembre 2003, à la suite d'une plainte officielle déposée par le personnel du Programme de la sécurité industrielle, le sous-ministre a ordonné la tenue d'un examen interne des ressources humaines. L'examen interne s'est terminé en janvier 2004. Les résultats de l'examen ont incité le sous-ministre, TPSGC, et le sous-ministre adjoint, Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications, à demander à la CFP de procéder à une vérification externe de la dotation de ces deux programmes. La période visée s'étend du 1^{er} mars 2001 au 31 décembre 2003, soit la même période que celle visée par l'examen interne.

2 Le cadre sur lequel s'appuie la gestion de la dotation continue d'évoluer et de s'améliorer. Un certain nombre d'éléments importants sont en place, y compris de la formation obligatoire pour les gestionnaires subdélégués de pouvoirs de dotation ainsi qu'un programme d'accréditation à l'intention des fonctionnaires responsables des ressources humaines. Plusieurs politiques de dotation clés ont été mises en œuvre; par contre, il reste à améliorer l'orientation officielle en matière d'utilisation des pouvoirs de nomination intermédiaire et sans concours.

3. Le sous-ministre a clairement indiqué qu'il s'attendait à ce que toutes les décisions de dotation effectuées en vertu de pouvoirs de dotation subdélégués se conforment aux lois et respectent les valeurs de dotation. La majorité des décisions de sélection que nous avons examinées ne répondaient pas à cette exigence. Les gestionnaires du Programme de la sécurité industrielle étaient responsables de respecter la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) de même que les valeurs de dotation au moment d'exercer les pouvoirs de dotation au nom du sous-ministre. Nous avons constaté que seulement trois des 53 décisions de dotation que nous avons examinées respectaient les valeurs de dotation de la fonction publique et réalisaient un équilibre entre celles-ci. Nous avons également constaté certains cas de favoritisme personnel. Nous avons conclu que les gestionnaires du Programme de la sécurité industrielle qui étaient en poste au moment de la vérification ne s'étaient pas acquittés de leurs responsabilités à l'égard du sous-ministre. Celles-ci consistaient à prendre des décisions de sélection impartiales et fondées sur le mérite, dans l'intérêt de l'organisation et de son effectif.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Résumé | 2 |
| Introduction | 4 |
| Contexte | 4 |
| Objectif de la vérification | 5 |
| Observations | 6 |
| Le cadre de gestion de la dotation de TPSCG continue d'évoluer et de s'améliorer | 6 |
| Les rôles et les responsabilités sont clairement définis | 6 |
| La formation en dotation à l'intention des gestionnaires constitue un grand pas dans la bonne direction | 8 |
| L'orientation officielle en matière de dotation doit être améliorée dans deux domaines essentiels des politiques | 9 |
| Les décisions de sélection ne concordaient pas avec les plans de dotation | 13 |
| Les plans de dotation officiels ont été élaborés, mais n'ont jamais été mis en œuvre | 13 |
| Les décisions de sélection ne contribuaient pas à l'atteinte des objectifs du programme ou de TPSCG | 14 |
| Les gestionnaires ne respectaient pas les valeurs de dotation | 15 |
| Il y a eu abus des pouvoirs relatifs aux mutations et aux détachements | 16 |
| Des modifications ont été apportées afin d'obtenir les résultats souhaités | 17 |
| Des éléments probants de favoritisme personnel en dotation ont été trouvés | 18 |
| Les valeurs liées aux processus de dotation ont souvent été ignorées | 21 |
| Les responsables des ressources humaines ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités de consultation | 23 |
| Les nominations sans concours n'étaient pas remises en question | 25 |
| La documentation requise n'était pas versée aux dossiers de dotation | 27 |
| Les lettres d'offre ne s'appuyaient pas sur les évaluations requises | 28 |
| Certains concours étaient bien gérés | 28 |
| Certaines décisions de sélection n'ont fait l'objet d'aucune surveillance | 30 |
| L'accès des gestionnaires à l'information sur la dotation doit être amélioré | 30 |
| TPSCG doit encore mettre en œuvre une surveillance active de la dotation | 31 |
| Le point | 32 |
| Leçons apprises en vue de la mise en œuvre de a nouvelle LEFP | 34 |
| Conclusion | 36 |
| À propos de la vérification | 37 |
| Réponse à la vérification | 39 |

*Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés conformément
au mandat législatif et aux politiques de vérification de la
Commission de la fonction publique du Canada.*

**Vérification du Programme de la
sécurité industrielle de Travaux publics
et Services gouvernementaux Canada**

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2005



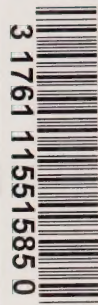
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : (613) 992-9562
Télécopieur : (613) 992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web à l'adresse
suivante : www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue : SC3-108/2005
ISBN 0-662-69279-9

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission
de la fonction publique du Canada, 2005



Octobre 2005

**Vérification du Programme de la
sécurité industrielle de Travaux publics
et Services gouvernementaux Canada**
Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

